

Université de Paris -- Faculté de Droit

Le Quartier Diplomatique de Pékin

Etude historique et juridique

THESE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue

le 30 novembre 1935,

PAR

Marcel TROUCHE

Président : ESCARRAT.

Assesseurs : CASSIN.

SHELLE.

Imprimerie GEORGES SUBERVIE

21, Rue de l'Embergue, 21

RODEZ

Libr. Paris
1935.

Le Quartier Diplomatique de Pékin

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Université de Paris -- Faculté de Droit

Le Quartier Diplomatique de Pékin

Etude historique et juridique

THESE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue

le 30 novembre 1935,

PAR

Marcel TROUCHE

Président : M. HAMEL.

Assesseurs : M. MOREL ;

M. AMIAUD.

Imprimerie GEORGES SUBERVIE

21, Rue de l'Embergue, 21

RODEZ

* 38550



INTRODUCTION

Ce travail sur le Quartier diplomatique de Pékin est divisé en trois parties.

La première partie est un tableau historique sommaire de l'évolution des relations entre la Chine et les Puissances étrangères.

La deuxième partie, analytique et la plus spécialement juridique, comprend l'exposé de la base légale du Quartier diplomatique, résultant des traités et conventions, et l'étude de la vie de l'institution dans la réalité.

Dans la troisième partie, nous cherchons à établir quelles sont la situation et les tendances actuelles, en examinant les faits les plus récents et l'évolution qui s'effectue particulièrement depuis l'époque de la grande Guerre.

Un ouvrage nous a été particulièrement utile pour ce travail: *The Diplomatic Quarter in Peking, its juristic nature*, de M. J. Pergament, ancien conseiller juridique de l'ambassade de l'U. R. S. S. à Pékin.

Cette étude, la seule à notre connaissance consacrée

spécialement au Quartier diplomatique, a une valeur toute particulière, parce que son auteur a pu consulter dans les archives de sa légation, les « procès-verbaux des séances du Corps diplomatique ». Ces documents n'ont jamais été publiés et M. Pergament apprécie leur intérêt en ces termes : « Ces procès-verbaux, qui embrassent presque une vingtaine d'années et reflètent tout ce qui arriva aux 219 réunions (1), sont, avec tous leurs suppléments et annexes, une si riche source d'information et une image si caractéristique et colorée d'une période également intéressante et importante pour l'histoire de la Chine et de ses relations avec les Puissances occidentales, qu'il ne semble pas exagéré de dire qu'une nouvelle et très appréciable source de Droit international s'est révélée à nous dans ces documents. » (2).

Nous devons rendre hommage à M. le Professeur Escarra, de la Faculté de Droit de Paris, dont les nombreux travaux font autorité pour toutes les questions juridiques relatives à la Chine, et qui a bien voulu nous aider de ses conseils et nous faire l'honneur de présider le Jury d'examen de notre Thèse.

(1) Pour la période du 26 oct. 1900 au 21 mai 1920.

(2) Il est à noter, d'autre part, que dans les ouvrages relatifs à la Chine, la question du Quartier diplomatique a d'ordinaire peu de développement.

Dans les traités de Droit international, ce sujet n'est que rarement envisagé.

PREMIÈRE PARTIE

**Aperçu historique sommaire
des relations extérieures de la Chine
jusqu'à l'affaire des Boxeurs
(1900-1901)**

PREMIERE PARTIE

APERÇU HISTORIQUE SOMMAIRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DE LA CHINE JUSQU'À L'AFFAIRE DES BOXEURS (1900-1901)

Il nous paraît intéressant et utile, avant d'entreprendre l'étude proprement dite du Quartier diplomatique, de donner un rapide coup d'œil sur l'évolution des relations de la Chine avec les autres Puissances.

L'institution que nous allons décrire est en effet exceptionnelle, unique au monde et elle ne peut s'expliquer que par la suite des faits et des circonstances de l'Histoire.

Des principales périodes, nous citerons les faits marquants, de manière à constituer le cadre de l'étude, et nous chercherons à dégager les caractéristiques générales.

Nous donnerons quelques détails uniquement sur les relations proprement diplomatiques et nous voudrions montrer les difficultés particulières que les Puissances

eurent à vaincre, d'abord pour faire recevoir leurs agents à la Cour de Pékin, ensuite pour obtenir la résidence fixe de leurs Représentants diplomatiques dans la Capitale, et en tous temps, pour faire admettre leurs principes et même pour faire respecter les accords conclus.

Cet aperçu est divisé en 3 chapitres :

Ch. I. — Jusqu'à la Guerre de l'Opium.

Ch. II. — L'époque des Traités (1842-1865).

Ch. III. — De 1865 à 1902 — Réaction de la Chine
contre les traités et resserrement de l'em-
prise étrangère.

Enfin, dans un dernier chapitre, sont rassemblés quelques renseignements descriptifs et historiques sur les Légations et le Quartier diplomatique.

CHAPITRE PREMIER

RELATIONS JUSQU'À LA GUERRE DE L'OPIMUM

Dans l'antiquité, l'Occident a peu connu la Chine. Les Grecs l'ont à peu près ignorée.

Les Romains (1) ont bien commercé avec ce pays d'où provenait la soie, mais indirectement. Pendant des siècles les souverains de l'Iran, étape entre la Chine et l'Europe, ont cherché à conserver le monopole du trafic: « C'est là, en grande part, la cause de l'ignorance mutuelle où sont restés si longtemps les peuples d'Europe et ceux d'Extrême-Orient. » (2).

(1) C'est aux Romains que l'on doit le nom de Chinois (Sines), du nom de la dynastie Ts'in.

(2) MASPERO. — *La Chine*, t. I, p. 86.

Sur les relations de la Chine ancienne on peut consulter les ouvrages suivants:

A. BERTHELOT. — *L'Asie ancienne, orientale et sud-orientale, d'après Ptolémée*. Paris, 1930.

REINAUD. — *Relations politiques et commerciales de l'Empire romain avec l'Asie orientale*. Paris, 1860.

Dans notre exposé historique, extrêmement sommaire, nous ne pouvons renvoyer à tous les ouvrages intéressants existants. Indiquons ici, d'une façon générale, qu'on peut se reporter à la bibliographie très complète qui figure dans le livre de M. ESCARRA: *La Chine et le Droit international*, page XIII.

§ 1

Les Européens ont été poussés vers la Chine par deux motifs : la religion et le commerce.

Les Nestoriens les premiers, condamnés comme hérétiques et proscrits par les empereurs de Constantinople, se rendent en Perse, puis de là dans l'Inde et jusqu'en Chine, où, au XIII^e siècle, ils ont déjà douze églises et un patriarche résidant à Khan-balik.

A la suite des invasions mongoles en Europe, Innocent IV envoie en 1246 une mission de Dominicains et une de Franciscains (Jean de Plan Carpin). La mission franciscaine, la seule arrivée à Kara-Korum, est mal accueillie par l'empereur Gayouk qui fait au pape une arrogante réponse : « ... Toi, en personne, à la tête des rois, tous ensemble, sans exception, venez nous offrir service et hommage... »

Saint-Louis, en 1250, adresse deux ambassadeurs : André de Lonjumel, puis Guillaume de Rubrouck, sans plus de résultat. Le dernier peut voir que, déjà, quelques marchands et aventuriers sont parvenus en Chine. Le plus célèbre par ses écrits, Marco Polo, devint même « légat enquêteur secret » de l'empereur Koubilaï.

En 1293, envoyé par le Pape Nicolas III, arrive à Pékin le franciscain Jean de Monte-Corvino qui introduit officiellement le catholicisme et devient, en 1307, archevêque de Khan-balik et primat d'Extrême-Orient.

Les missionnaires deviennent influents, le christianisme se répand, si bien qu'en 1336, l'empereur Chouen ti (mongol) organise une ambassade qui est reçue avec les plus grands honneurs en Avignon, par le Pape Benoît XII.

Malheureusement, tous ces efforts sont complètement anéantis, les chrétiens sont dispersés, en 1364, à l'avènement de la dynastie chinoise des Ming. A ce moment, d'ailleurs, les conquêtes du Turc Tamerlan édifient entre l'Europe et la Chine une barrière infranchissable.

§ 2

Les relations ne sont reprises qu'après les découvertes des routes maritimes (Vasco de Gama, Cap de Bonne-Espérance, 1497; Magellan, Cap Horn, 1520). C'est à partir de cette époque que les rapports commerciaux vont se développer et que la Chine ne sera véritablement plus isolée.

LES PORTUGAIS débarquent à Canton en 1518. Leurs procédés brutaux soulèvent les indigènes qui les chassent. Ils ne peuvent rester qu'à Macao, d'où, à partir de 1578, ils sont de nouveau autorisés à commercer avec Canton. Ils rendirent d'ailleurs des services aux souverains Ming contre les Mandchous et conservèrent longtemps le premier rang parmi les commerçants occidentaux.

En 1621, *LES ESPAGNOLS*, installés aux Philip-

pires, gagnent aussi la Chine, mais la pénétreront surtout par leurs missionnaires.

LES HOLLANDAIS cherchent à se créer dans l'Empire du Milieu une situation importante. Déjà établis aux îles de la Sonde, ils veulent évincer de Chine les Portugais. Ceux-ci toutefois, solidement fixés à Macao, conservent leur prépondérance.

Les Portugais ne devaient être supplantés que par *LES ANGLAIS*, à partir du XVIII^e siècle. Ces derniers apparaissent seulement en 1634 avec John Wedel qui demande à conclure un traité de commerce au nom de Charles I^{er}. Une longue rivalité commence alors entre Portugais et Anglais et la place de ceux-ci ne va cesser de grandir.

En 1702, est créée la « United Company of merchant trading to the East Indies », qui eut le monopole du commerce anglais jusqu'en 1834, fut soutenue avec vigueur par la Grande-Bretagne, mais rencontra beaucoup de difficultés dûes aux Portugais et aux Chinois.

Un directeur de la Compagnie, Flint, ayant voulu se rendre à Pékin est emprisonné et les difficultés croissantes décident l'Angleterre à envoyer d'importantes ambassades à la Capitale.

Celle de Lord Macartney, prescrite par Georges III, en 1792, passe un an en Chine et est bien accueillie à Pékin, mais l'Empereur considère le roi d'Angleterre

comme un nouveau tributaire et aucun résultat n'est atteint.

La réponse de K'ien-long au roi Georges est bien révélatrice de la mentalité chinoise de l'époque :

« O Roi, vous qui vivez au delà de tant de mers, vous m'avez envoyé une ambassade qui m'a respectueusement présenté vos demandes ; vous avez été conduit à cette démarche par l'humble désir de prendre part aux bienfaits de notre civilisation...

» Prenant en considération le fait que votre ambassadeur et son expert viennent de si loin avec votre requête et votre tribut, je leur ai témoigné ma haute faveur en leur permettant d'être introduits en ma présence...

» Quant à votre demande d'accréditer un de vos nationaux auprès de ma Cour Céleste afin qu'il puisse surveiller le commerce de votre pays avec la Chine, cette demande est contraire à tous les usages de ma dynastie et ne peut être prise en considération. Il est vrai que des Européens au service de ma dynastie, ont reçu la permission de vivre à Pékin, mais ils sont obligés d'adopter le costume chinois, sont strictement confinés dans un quartier spécial et il ne leur est pas permis de retourner jamais dans leur pays. Vous connaissez sans doute nos réglementations dynastiques. Votre envoyé à ma Cour ne pourrait être placé dans une position similaire à celle des fonctionnaires européens à

Pékin, qui ont la prohibition de quitter la Chine et d'un autre côté, il ne pourrait lui être accordé la liberté de mouvement, ni le privilège de correspondre avec son pays. Sa résidence parmi nous ne vous serait donc d'aucun profit.

» De plus, notre Céleste Dynastie possède de vastes territoires ainsi que des dépendances qui nous envoient déjà des tributs. Le Ministre des Etats Tributaires s'en occupe; il veille à leurs besoins, il exerce sur tous ces pays un contrôle sérieux. Il serait complètement impossible de les laisser agir par eux-mêmes. En admettant que votre envoyé vienne à notre Cour, sa langue et son costume différent de ceux de notre peuple, on ne saurait comment agir avec lui..

» En supposant que j'envoie un ambassadeur résider dans vos contrées, comment pourriez-vous faire pour lui les arrangements nécessaires? Et si les autres pays qui forment l'Europe se mettaient à me demander un ambassadeur, comment pourrais-je refuser après en avoir envoyé un dans vos îles, et comment pourrais-je consentir? Tout cela est matériellement impossible...

» Si vous me soumettez que votre but est de surveiller votre commerce en Chine, on doit vous faire remarquer qu'il y a déjà de longues années que vos nationaux ont toute liberté pour faire du commerce à Canton... Ceci est ma réponse à votre requête de nommer un ambassadeur près ma Cour... J'ai par conséquent donné

ordre que les porteurs de vos tributs prennent la voie du retour. Respectez ces sentiments, soyez toujours loyal envers ma dynastie... » (1).

Tenaces comme toujours pour leurs intérêts, les Anglais décident l'envoi d'une nouvelle ambassade à Pékin, mais celle-ci, dirigée par Lord Amerst en 1816, a lieu en pleine période de xénophobie et se voit congédiée sans même avoir été reçue par l'Empereur.

La Compagnie des Indes, au milieu de difficultés de toutes sortes, fait cependant des affaires prospères (spécialement par l'exportation du thé et l'importation de l'opium de Bénarès) mais c'est tout. Elle disparaît en 1834 sans avoir eu d'influence intellectuelle, morale ou civilisatrice.

§ 3

Pendant ces assauts par mer, *LA RUSSIE*, après plusieurs conquêtes vers l'est, cherche à pénétrer la Chine par terre.

En 1653, le Tsar Alexis Mikhaelowitz expédie à Pékin

(1) Voir le texte complet dans *l'Enigme chinoise*, p. 11.

Après avoir constaté que ce document exprime les sentiments de toute la Chine « avec une dignité et une ignorance sans égales », le Comte SFORZA conclut: « En réalité, seul connaît la Chine, ou connaît de la Chine le peu qu'il est possible d'en comprendre, l'Européen qui, lisant le rescrit de K'ien-long au Roi d'Angleterre, se rend compte de la bienveillance et de la patience sans pareilles, dont l'Empereur Mandchou fit preuve le jour où il répondit au maître de Lord MACARTNEY. Toute la pensée chinoise y est, la pensée de toujours: s'il y a quelque chose d'exceptionnel, c'est la bonté avec laquelle l'Empereur a daigné s'abaisser pour tâcher de se rendre intelligible à un Barbare ».

l'ambassadeur Isakowitch Baïkov, et, en 1675, un deuxième y arrive, Nicolas Spatar Milesco.

Après plusieurs conflits, les Russes obtiennent par le traité de Nertchinsk la reconnaissance officielle de leur frontière et la liberté pour leurs nationaux de circuler et de commercer en Chine. C'est le premier traité passé par l'Empire du Milieu avec une Puissance européenne. « Désormais, plus de guerre, mais une série d'ambassades qui profiteront des circonstances favorables pour obtenir pacifiquement ce que les armes n'eussent peut-être point suffi à arracher.

...Ce qu'il y a de plus remarquable dans cette histoire des deux vastes empires asiatiques, c'est la ténacité du moscovite aux prises avec l'astuce du chinois. » (1).

En 1692, Everard Isbrand venant demander l'autorisation d'ouvrir un couvent à Pékin, essuie un refus parce que sur la lettre du Tsar, le nom de Pierre le Grand précède celui de Kang-yi.

L'accès de la capitale ayant été aussi interdit aux marchands russes, une ambassade avec Ismaïlov vient en 1720, solliciter l'abrogation de cette mesure et obtient satisfaction.

En 1725, le Comte Sava Vladislovitch est envoyé, officiellement pour annoncer à l'Empereur l'avènement de Catherine I^{re}, mais, pratiquement, pour obtenir des

(1) H. CORDIER. — *Histoire des relations de la Chine avec les Puissances occidentales*, t. I, p. 85.

avantages commerciaux qui lui sont accordés par le traité de Kiakhta (21 oct. 1727).

Depuis l'échec de la mission Isbrand, sur une question de forme, la Russie adopte la méthode efficace et diplomatique, n'hésitant pas à se soumettre aux cérémonies et règles humiliantes, flattant l'Empereur de Chine. Elle peut ainsi acquérir des avantages et résoudre à l'amiable des difficultés sérieuses.

§ 4

LA FRANCE, dans cette compétition commerciale et intéressée tient aussi une place, mais son rôle est conforme à sa politique traditionnelle. Il est surtout religieux, scientifique, civilisateur.

Ce sont les Jésuites, en majorité français, qui rétablissent la religion et savent acquérir sur les *Empeurs Mandchous* une grande influence.

Après les P. P. Ricci et Adam Schaal viennent les P. P. Verbiest, de Montanay, Gerbillon, Bouvet, Le Comte, de Visdelou. Ils sont appréciés par l'Empereur surtout comme « très utiles dans les mathématiques », mais favorisent indirectement la protection et l'extension du catholicisme.

Cette action bienfaisante est malheureusement ruinée, à la suite de la querelle « des rites », par la bulle de Benoît XIV (1742) et la suppression de la Compagnie de Jésus en 1773 par le bref « *Dominus ac Redemptor* »

de Clément XIV. Elle ne put jamais être reprise ni continuée efficacement par les Lazaristes.

Les autres puissances ne jouent, à cette époque, qu'un rôle secondaire.

LES ETATS-UNIS obtiennent en 1784, la création de leur premier consulat à Canton, mais leur présence ne se manifestera vraiment qu'après leur traité de 1884.

LES JAPONAIS font peu de chose, mais il faut noter que la Chine, même aux temps des Mongols, maîtres de toute l'Asie, ne put jamais leur imposer sa suzeraineté.

Ce tableau d'ensemble laisse déjà prévoir la faiblesse de l'Empire du Milieu, l'orgueil ou tout au moins l'incompréhension de ses dirigeants, ne voulant, en ce temps-là, voir dans les autres peuples, que des tributaires de rang inférieur et ne pouvant cependant pas résister avec efficacité à leurs entreprises.

CHAPITRE II

L'EPOQUE DES TRAITÉS

§ 1

Après la dissolution de la *United Company of merchant trading*, le Gouvernement anglais assume directement la protection de ses nationaux. Il va chercher à leur obtenir une plus grande liberté d'action en matière commerciale.

Une mission spéciale, dirigée par Lord Napier, n'est pas admise à Pékin : l'ambassadeur est traité comme un simple agent de commerce.

Voyant l'échec de la diplomatie, l'Angleterre se décide à agir plus énergiquement et l'interdiction de l'importation de l'opium, lui sert de prétexte pour déclarer la guerre en 1840.

La Chine, sous la domination de la dynastie mandchoue, incapable de résister, signe, le 26 juin 1843, le traité de Nankin qui « constitue dans la muraille fermant l'Empire du Milieu, la brèche par laquelle les autres peuples pourront y pénétrer en l'élargissant. » (1). Les

(1) MASPERO. — *La Chine*, p. 125.

autres Puissances, en effet, demandent immédiatement leur traité de commerce: les représentants américains signent le traité de Wang-hia; les français celui de Whampoa. Monsieur de Lagrené obtient en outre un édit de tolérance envers les chrétiens.

Ces traités ne vont pas clore l'ère des difficultés, comme on pouvait le croire. Les plénipotentiaires chinois n'étaient munis d'aucun pouvoir régulier et l'Empereur n'était nullement mis au courant, si bien que la situation ne se modifie pas.

La France et l'Angleterre sont ainsi amenées à régler les choses d'une façon plus efficace: « C'était avec le Fils du Ciel lui-même, non avec ses représentants commerciaux, que Français et Anglais désiraient continuer des relations entamées dans une capitale du centre ou du midi de l'Empire. La communauté des intérêts de la France et de l'Angleterre... permettait et préparait une action commune de ces deux puissances contre l'Empire du Milieu. Que de prétextes n'était-il pas facile de trouver pour intervenir, soit diplomatiquement, soit militairement? » (1).

En 1858, à la suite de l'assassinat dans le Kouang-si du missionnaire français Chapdelaine et de la saisie du navire anglais « Arrow », les deux puissances déclarent

(1) H. CORDIER. — *Histoire des relations de la Chine avec les Puissances occidentales.*

une guerre qui se termine à leur avantage par les traités de T'ien-tsin des 26 et 27 juin 1858. (La Russie et les Etats-Unis obtiennent des traités analogues les 13 et 18 juin.)

Satisfaits, les alliés évacuent immédiatement T'ien-tsin, mais dès le 25 juillet un édit de l'Empereur montre que rien n'est, en fait, réglé. « Les Barbares, dit-il, ayant osé venir avec leurs vaisseaux jusqu'à T'ien-tsin, nos envoyés leur ont fait une réprimande affectueusement sévère qui les a décidés à s'en aller. »

Un an plus tard, en effet, le Baron Gros et Lord Elgin, se rendant à Pékin, sont arrêtés à Ta-Kou et après une vaine tentative, sont contraints de retourner à Chang-haï chercher du renfort. Le Gouvernement chinois, triomphant, se justifie aux yeux du peuple par des édits impériaux, tandis que la xénophobie et les persécutions contre les chrétiens augmentent.

Cet accueil inattendu force les alliés à déclarer la guerre, le 8 avril 1860. Le 1^{er} août ils débarquent à P'ei-t'ang seize mille hommes; le 24, ils occupent T'ien-tsin, puis devant la mauvaise foi chinoise (saisie des parlementaires), marchent sur Pékin et s'en emparent le 13 octobre. Le Prince Kong est contraint de signer les conventions de Pékin (24-25 octobre), qui ratifient définitivement les traités de 1858 et accordent quelques avantages supplémentaires.

Les événements rapidement signalés, étudions quel-

ques dispositions intéressantes de ces importants traités et conventions.

§ 2

D'une façon générale, ces traités augmentent l'ouverture de la Chine et accroissent les privilèges étrangers. Ils présentent une certaine analogie avec les capitulations accordées par la Turquie, mais par certains côtés seulement.

Les traités sino-américain et anglo-chinois diffèrent peu du traité français, en 42 articles, signé le 27 juin 1858 par le Baron Gros et les deux plénipotentiaires chinois Kouei-liang et Houa Cha-Na.

Nous examinons ici uniquement les dispositions, d'ailleurs assez nombreuses et précises, relatives aux relations diplomatiques. Dans le traité français, par exemple, les articles 2-3-4 et 5 ont trait à ces questions (1).

Jusqu'à cette époque, la Chine avait autorisé seulement la nomination de Consuls. Par les traités de 1858, elle accepte de recevoir des représentants diplomatiques et d'envoyer des ambassadeurs chinois auprès des Chefs d'Etats étrangers (article 2 des traités français, anglais, américain).

L'article 2 du traité français dispose: « A l'exemple de ce qui se pratique chez les nations d'occident, leurs agents diplomatiques dûment accrédités, pourront se

(1) Voir SOULIÉ DE MORANT. — *Exterritorialité et intérêts étrangers en Chine* (p. 61 et suivantes).

rendre éventuellement dans la capitale de l'Empire, lorsque les affaires importantes les y appelleront ». Par mesure de réciprocité, l'Empereur des Français s'engage à « recevoir à sa cour avec les honneurs et prérogatives dûes à leur rang », les agents diplomatiques « qu'il plaira à S. M. l'Empereur de Chine d'accréditer en France ».

Malgré l'insistance des plénipotentiaires, ils ne peuvent obtenir leur admission permanente à Pékin; il est simplement concédé que « si l'une des puissances qui ont un traité avec la Chine obtenait pour ses agents diplomatiques le droit de résider à poste fixe à Pékin », les autres bénéficieraient du même droit.

Si la Chine avait adopté sincèrement ces dispositions, beaucoup de différents auraient pu être évités par la suite. Mais elle avait signé, poussée par la nécessité et sans sincérité. Nous savons comment, peu après, ont été reçus à l'embouchure du Pei-ho, nos plénipotentiaires. Logiquement, d'ailleurs, ce n'était pas instantanément que pouvait s'opérer une modification et une adaptation de la mentalité chinoise.

C'est à la suite de l'expédition de 1860 que les Puissances obtiennent le droit de résidence fixe à Pékin, pour leurs agents diplomatiques. Ceux-ci s'y installent définitivement: fin mars 1861, le ministre de France, M. de Bourboulon et le ministre d'Angleterre, M. Bruce; puis, en juillet, le représentant de la Russie, colonel de

Balliouzek et en août 1862, le ministre des Etats-Unis.

La manière dont sont accrédités ces envoyés n'est pas prévue. Jusqu'à une date récente, les ministres ont annoncé leur nomination par une note adressée au Wai-kiao Pou, demandant audience au Chef de l'Etat pour remettre leur lettre de créance.

Outre ces questions de base, les Puissances réglèrent formellement un certain nombre de points particuliers relatifs à leurs relations diplomatiques.

Il ne suffisait pas que les agents fussent acceptés; il fallait aussi régler leurs rapports avec les autorités chinoises. Jusque là, celles-ci avaient souvent désigné des fonctionnaires subalternes ou des personnalités sans position définie.

Deux conceptions sont appliquées: Les Etats-Unis, (traité américain, art. 4) stipulent que leurs représentants doivent traiter à égalité, dans la Capitale, avec les membres du conseil privé, et, dans les provinces, avec les gouverneurs. La Grande-Bretagne (traité anglais, art. 5) exige la désignation par la Chine, d'un Secrétaire d'Etat ou d'un Président de Ministère.

En fait, nous allons le voir, un organisme spécial est créé dès janvier 1861.

Les règles humiliantes du protocole chinois provoquent d'autres dispositions spéciales.

L'Angleterre spécifie (traité anglais, art. 3), que son représentant « Shall not be called upon to perform any

ceremony derogatory to him as representing the Sovereign of an independent nation on a footing of equality with that of China. On the other hand, he shall use the same forms of ceremony and respect to his Majesty the Emperor as are employed by the Ambassadors, Ministers or Diplomatic Agents of his Majesty towards the Sovereign of independent and equal European Nations ».

Les traités (américain art. 7 — français art. 4) prévoient en détail les formules à employer dans les communications; elles doivent être des formules d'égalité.

La langue utilisée doit être celle du représentant étranger, mais accompagnée de la traduction chinoise, jusqu'au jour où le gouvernement de l'Empire du Milieu aura des interprètes en état de comprendre les langues. Alors la correspondance se fera, pour chaque partie dans sa propre langue (traité français, art. 3 — traité anglais, art. 50).

Les traités spécifient aussi la langue faisant foi: c'est la langue de la partie contractante étrangère, à l'exclusion du texte chinois (traité français, art. 3 — traité anglais, art. 50). À ce point de vue, pour des traités ultérieurs, d'autres solutions diverses ont été adoptées (1).

(1) 1° Le texte est valable pour chaque nation dans sa langue: Belgique (1865), Espagne (1864), Hollande (1863), Italie (1866).

2° Une troisième langue (français ou anglais) fournit le texte faisant foi: le Français pour le Brésil (1881), la Perse (1^{er} juin 1920), l'Allemagne (20 mars 1921); l'Anglais pour le Danemark (1863), le Japon (1903), le Chili (1915).

Les représentants étrangers devant, dès lors, avoir des rapports fréquents avec le gouvernement chinois, il fallut créer un organisme spécial pour les affaires étrangères. Ce fut le Prince Kong lui-même qui présida cette institution destinée, disait-il, « à consolider et assurer les bonnes relations entre la Chine et les Empires étrangers ».

Il s'appela d'abord : Tsong-li ko-Kouo-che-wou Ya-men « Tribunal pour diriger les affaires de tous les pays », puis : Wai-wou Pou « Ministère des affaires extérieures », et enfin : Wai-kiao Pou « Ministère des relations extérieures » (1).

§ 3

Les autres Puissances veulent obtenir des avantages analogues. Elles se heurtent évidemment au gouvernement chinois et parfois même à la France et à l'Angleterre qui ont acquis leurs traités par la guerre.

La Russie manœuvre habilement. Le Général Ignatief s'introduit en 1860 auprès des plénipotentiaires anglais et français et leur sert, en quelque sorte, d'intermédiaire, tâchant « à persuader au Gouvernement Chinois d'arriver à des négociations définitives avec les Ambassades de France et de Grande-Bretagne, et de mener

(1) Après les « Boxeurs », des Edits impériaux modifièrent le cérémonial de la cour relatif à la réception des représentants étrangers et établirent que le Ministère des Relations Extérieures « prenait rang avant les autres ministères ».

ces négociations avec plus de bonne foi qu'il ne l'avait fait jusqu'alors ». Il tire facilement profit de son attitude et obtient le traité des 2-14 novembre 1860, favorable aux empiètements de la Russie, qui s'étendent jusqu'au Pacifique et Vladivostok (1).

La Chine fait surtout des difficultés au sujet de nouveaux agents diplomatiques à accréditer dans la Capitale.

La Prusse obtient par le traité de T'ien-tsin, du 2 septembre 1861, le droit d'avoir un ministre à Pékin, mais simplement après un délai de cinq années. M. Eulenburg n'arrive d'ailleurs à ceci, que grâce au concours de M. de Bourboulon. Le Prince Kong disait en effet que « le Royaume de Prusse n'ayant eu jusqu'à présent aucune relation avec la Chine, il ignore entièrement à quelle catégorie d'Empire il appartient ».

Le ministre du Portugal qui veut se rendre à Pékin est avisé « qu'il ne pourrait se rendre dans la ville sans être muni d'un passeport délivré par l'une des légations admises à y résider ».

(1) « Le Ministre de Russie près la cour chinoise eut la chance d'apprendre que les deux alliés avaient décidé de se retirer avant l'hiver, mais que la décision devait rester secrète plusieurs mois encore. Il s'en alla au Tsong-li Yamen et, lui aussi dans le plus profond secret, promit aux Chinois l'appui russe pour que les forces étrangères quittassent Pékin au plus tôt; et il posa une condition: que la province du Pacifique fut cédée à la Russie. Le Gouvernement Chinois accepta. Les Anglo-Français partirent à l'époque qu'ils avaient déjà décidée, sans la moindre pression russe. Mais la province du Pacifique passa à la Russie ». Comte SFORZA. *L'Énigme Chinoise*, p. 138.

L'Espagne obtient cependant le droit d'accréditer, trois ans après la signature de l'accord, un agent à Pékin. Enfin des conventions analogues sont conclues avec la Belgique (novembre 1865), l'Italie (octobre 1866), l'Autriche (1879).

Définitivement représentées dans la Capitale, les Puissances, pensant agir dans leur intérêt, aident alors le Gouvernement Mandchou à réprimer la révolte des T'ai-ping (Gordon, chef de l' « armée toujours victorieuse ») définitivement écrasée en juillet 1864.

En 1865, la situation apparaît assez bonne.

Au point de vue intérieur, le Gouvernement impérial fait appel, dans une certaine mesure, au concours étranger pour une réorganisation administrative et militaire.

Au point de vue extérieur, les dernières troupes alliées sont retirées en juillet 1865. « Les Puissances liées par des traités avec la Chine voient enfin le moment où leurs nationaux vont pouvoir bénéficier des accords intervenus et se livrer en toute sécurité au commerce, aux industries et aux œuvres de propagande dont le Gouvernement chinois leur a solennellement autorisé l'exercice ». (1).

Malheureusement, ce n'est qu'une illusion.

(1) MASPERO. — *La Chine*, t. I, p. 145.

CHAPITRE III

1865-1902

RÉACTION DE LA CHINE CONTRE LES TRAITÉS
ET RESSERREMENT DE L'EMPRISE ÉTRANGÈRE

« L'Histoire des quarante années qui suivent est celle des efforts de cette cour byzantine pour se dérober aux obligations acceptées et pour détourner contre les Européens la désaffection de ses sujets; de la croissante irritation des Puissances qu'exaspère le massacre des missionnaires imprudents... » (1).

§ 1

Le Prince Kong, partisan d'une politique conciliante, rencontre à la Cour une forte opposition qui, favorisée par les circonstances, ne va que grandir.

Les premiers incidents peuvent être dûs, pour une part, au zèle un peu excessif de certains missionnaires (catholiques et protestants), et la xénophobie se manifeste surtout contre les « soutiens de la religion ». La Cour, dont l'orgueil est exalté par l'échec d'une expé-

(1) HOVELAQUE. — *La Chine*, p. 205.

dition française de représailles en Corée, excite cet état d'esprit et le Gouvernement chinois, croyant de plus en plus à sa supériorité, cherche à se soustraire aux obligations des traités. Les diplomates étrangers n'agissent d'ailleurs pas toujours d'une façon adéquate. Le Ministre d'Angleterre, Sir Alcock signe en octobre 1869, une convention faisant des concessions à la Chine et dont la non-ratification accroît encore la malveillance chinoise.

Les vexations et les excitations continuelles contre les chrétiens et les résidents étrangers incitent les ministres, qui se réclament de la mission Burlingame (1) et du principe de réciprocité, à solliciter une audience à l'Empereur. Cette demande est refusée (29 septembre 1869).

En 1870, la xénophobie est générale et aboutit en juin aux massacres de T'ien-tsin. Malgré des notes collectives des diplomates de Pékin, la France n'obtient pas réparation et l'ambassadeur chinois chargé de porter

(1) Burlingame était ministre des Etats-Unis à Pékin. Il démissionne le 21 novembre 1867, fait curieux et unique dans l'histoire, pour aller représenter la Chine auprès des Puissances. Il est reçu avec de grands honneurs à Washington, puis à Londres, Paris, Stockolm, Copenhague, La Haye, Berlin, Saint-Petersbourg.

Les termes de ses lettres de créance font naître l'espoir que la Chine s'est enfin décidée à admettre les règles du Droit international.

Il n'en est rien. Les égards qu'on a partout pour cet extraordinaire envoyé sont pris par le Gouvernement chinois pour des marques de crainte, de faiblesse et d'infériorité des Etats étrangers.

en personne des excuses à notre gouvernement, arrive, malencontreusement, en plein siège de Paris par les Allemands. L'audace chinoise s'en trouve accrue et, en février 1871, le Prince Kong remet le « Memorandum », ensemble de dispositions contre les chrétiens, à notre Ministre, considéré comme l'intermédiaire officiel des missions. Fort heureusement, une attitude énergique de notre part oblige la Chine à ne pas insister.

Une question intéressante se place à ce moment : celle de l'audience impériale.

L'Empereur avait toujours refusé de recevoir les ministres étrangers et même, le jour du mariage de T'ong-tche (16 oct. 1872), on avait prié ceux-ci « de ne point sortir et de ne pas se trouver sur le passage du cortège ».

Une circonstance allait rendre possible cet événement. A la déclaration de majorité de l'Empereur (21 octobre 1872), les ministres, dans une note collective, font connaître « qu'ils manqueraient à leurs devoirs, si en cette occasion, ils ne demandaient à présenter, au nom de leurs gouvernements, leurs respects et félicitations à Sa Majesté ».

La forme de cette requête la fait admettre. Toutefois il faut noter que le décret impérial insiste fortement sur le fait que cette faveur a été implorée par les ministres étrangers eux-mêmes.

D'ailleurs, comme on le sut peu après, cette audience a lieu dans la salle des « Princes tributaires », circonstance qui provoque des moqueries et des pamphlets contre les étrangers et qui accroît une xénophobie excitée au même moment par la publication d'un rapport sur l'exportation des coolies en Amérique centrale et les mauvais traitements subis par eux.

C'est au milieu de cet état de choses qu'a lieu l'avènement de Kouang-siu (26 janvier 1875), c'est-à-dire la prise complète du pouvoir par l'Impératrice Ts'eu-hi, dont les sentiments anti-étrangers sont bien connus. Un mois plus tard, le 21 février 1875, commence l'affaire Margary (assassinat de ce consul anglais, à l'instigation des autorités chinoises) qui « fut par ses résultats, l'une des plus importantes de l'histoire des relations de la Grande-Bretagne avec l'Empire du Milieu ».

L'Angleterre ici veut agir isolément et inaugure la politique du « cavalier seul » provoquant chez les autres puissances une attitude réservée. Elle obtient le 13 septembre 1876 la convention de Tche-Fou, où, en dehors des questions intéressant spécialement la Grande-Bretagne, entrent certains points « appartenant au domaine commun de la diplomatie étrangère à Pékin ».

Les autres ministres refusent de considérer ces dispositions. Le Corps diplomatique proteste. « En somme, il s'élevait avec raison contre la violation commise par

le représentant du Gouvernement britannique à l'égard de la tradition qui voulait qu'il agit tout entier dans une question d'intérêt général et qui avait fait jusqu'ici sa véritable force vis-à-vis du Gouvernement chinois » (1).

L'action du ministre d'Angleterre a procédé ici d'une « théorie dangereuse qui en se généralisant va permettre à la Chine, de longues années durant, d'éluder les obligations qu'une action d'un Corps diplomatique uni l'eut contrainte d'observer sans délai et sans réticence. » (1).

Vers cette époque a lieu un autre évènement important : la constitution d'un Corps diplomatique chinois à l'étranger.

A la suite de l'incident Margary et à la demande de la Grande-Bretagne (août 1875), le Gouvernement chinois décide d'envoyer deux dignitaires de haut rang, « pour exprimer les regrets du Gouvernement chinois de ce qui s'est passé ». Arrivé à Londres le 22 janvier 1877, l'un d'eux, Kouo Soung-Tao, y reste en permanence comme représentant de la Chine à la Cour de Saint James.

Un Décret impérial du 11 décembre 1875 nomme des Envoyés Extraordinaires aux Etats-Unis, en Espagne, au Pérou, pays d'émigration et, un peu plus tard, des Représentants sont accrédités auprès des Chefs des principaux Etats.

(1) MASPERO. — *La Chine*, t. I, page 177.

C'est dans une affaire avec la Russie que l'Empire du Milieu essaye d'abord d'utiliser la rivalité des Puissances.

La Chine avait refusé de signer en octobre 1877 le traité de Livadia, scandaleusement avantageux pour la Russie. La Chine peut le faire abroger, mais n'en retire que peu de bénéfice (traité de St-Petersbourg, 12-14 février 1881).

Un fait intéressant est à noter : les poursuites dirigées contre le négociateur de Livadia par le Gouvernement chinois, furent considérées comme une « sorte de manifestation du parti anti-européen », situation qui « éveilla l'attention du Corps diplomatique ».

Les ministres des Puissances, malgré leurs divergences de vue et « pour ne pas rompre l'accord unanime qui est en Chine leur seule sauvegarde » interviennent en faveur de Tch'ong-héou auprès du Prince Kong (1).

Quelques années plus tard, la situation troublée aux frontières du Tonkin et l'action du Marquis Ts'eng, amènent, après une période confuse, la guerre (Pavillons Noirs) avec la France, guerre qui se termine à notre avantage par le traité Cogordan (1886) et la convention Constans (1887).

Poussée par l'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie et la Belgique, jalouses de nos succès, la Chine nous crée des

(1) MASPERO. — *La Chine*, t. I, page 183.

difficultés dans l'exercice de notre protectorat sur les missions. L'Allemagne et l'Italie font reconnaître leur droit de protéger elles-mêmes leurs missionnaires, ce qui ruine la situation privilégiée de la France.

La Chine, par la division des Puissances, remporte peu après, une victoire morale importante, propre à exalter grandement son désir d'abroger les traités sés. C'est de nouveau au sujet de l'audience impériale, question qui revêt aux yeux chinois une importance plus que simplement protocolaire.

Le Fils du Ciel avait déjà fait attendre dix-huit ans les ministres étrangers, mais à l'occasion de son accession au pouvoir en 1889, il décide de les recevoir, au début de 1891. L'audience a lieu le 5 mars, et, comme en 1873, se passe dans le « Pavillon des Tributaires », humiliation rendue possible par l'attitude du ministre allemand M. Von Brandt qui « sacrifie les intérêts généraux à ceux de son pays. » (1).

Les diplomates, cependant, n'avaient consenti, qu'à la condition posée unanimement d'obtenir l'année suivante « l'admission dans le Palais ».

Malgré cela, les ministres d'Autriche-Hongrie (27 octobre 1891), de Grande-Bretagne (13 décembre 1892), d'Allemagne (22 juillet 1893), de Belgique (8 décembre 1893), acceptent encore d'être reçus dans le même Pavil-

(1) H. CORDIER. — *Histoire des relations de la Chine avec les Puissances occidentales*. T. 3, p. 52.

lon des Tributaires. Seules la France et la Russie s'y refusent formellement.

Ce sont les premiers revers subis dans sa guerre contre le Japon, qui contreignent le Gouvernement chinois à se plier aux règles de la courtoisie internationale.

Fin 1894, le Corps diplomatique pénètre pour la première fois dans la salle du Trône. « L'audience du 12 novembre 1894 marque une date importante dans l'histoire des relations de l'Occident avec la Chine. Pour la première fois a été franchie par les représentants des Puissances étrangères, la porte de la Ville interdite, c'est-à-dire le Temple où réside l'Idole Impériale. Les audiences précédentes, soit en 1873, soit en 1891, s'étaient arrêtées sur le seuil. Il fut reconnu avec plus ou moins de bonne grâce que ce résultat était dû à l'attitude des légations de France et de Russie, qui, en maintenant patiemment le principe de l'égalité et de la réciprocité entre les Cours ont ménagé et préparé l'établissement entre la Cour de Pékin et le Corps diplomatique, de rapports conformes à la dignité des Gouvernements étrangers » (1).

La guerre avec le Japon, arrive, en tous points, à propos ; la Chine connaît, en effet, un mouvement xénophobe croissant qui crée nombre d'incidents et aurait

(1) H. CORDIER. — *Histoire des relations de la Chine avec les Puissances occidentales*. T. 3, p. 208.

conduit à une catastrophe. Cette guerre, commencée en 1894, à l'occasion d'une révolte intérieure en Corée, se termine par le traité de Simonoseki (17 avril 1895) et par une victoire écrasante du Japon, victoire qui révèle définitivement aux Puissances la faiblesse inimaginable de l'Empire chinois.

Ces Puissances « ne cèlent plus désormais leurs ambitions qui se manifestent comme des exigences... c'est la curée » (1). Par des interventions financières ou diplomatiques et par la menace, elle vont s'efforcer de mettre la Chine dans leur dépendance et réalisent des annexions et des avantages de tous ordres.

Conscients des dangers que son extrême faiblesse fait courir à l'Empire du Milieu, quelques intellectuels, à la suite de K'ang Yeou-Wei, essayent de préparer des réformes nécessaires. Leur action, connue sous le nom des « Cent Jours » se termine par l'échec et l'écrasement.

Le parti de l'Impératrice et de toutes les forces traditionnelles, excédé par les prétentions croissantes des Puissances et menacé aussi par une certaine agitation populaire — seul résultat de la tentative des réformateurs — cherche à détourner ce mouvement contre les « Barbares » et tente un dernier effort pour dégager l'Empire de l'emprise étrangère: c'est la révolte des Boxeurs.

(1) MASPERO. — *La Chine*. T. I, p. 258.

§ 2

Les Boxeurs forment une secte, une société secrète, se rattachant à celle qui provoqua le mouvement T'aï-p'ing. Ennemis du christianisme, leur programme se lit dans leur devise : « Protéger la dynastie, exterminer les étrangers ». La Cour et les Mandarins les excitent en sous-main, mais les légations ne voyent dans ce mouvement qu'une agitation, « qui hâterait la ruine de la Chine et ne pouvait que servir les intérêts des Puissances européennes, en permettant une réalisation plus prochaine de leurs appétits » et « n'arrivent plus à se rendre compte du mouvement xénophobe et des dangers qu'il leur faisait courir » (1).

Le 20 mai 1900, la menace devenant évidente, les ministres se réunissent, mais malgré l'avis du diplomate français, M. Pichon, ils ne veulent pas la venue de gardes européennes et se laissent leurrer par les assurances que leur donnent, le 28, les gouvernants chinois.

Le 29, les troubles commencent : la gare est incendiée, la voie ferrée est détruite, le personnel européen est en danger. Les Boxeurs sont aux portes de la ville et le Corps diplomatique décide de faire venir d'urgence des troupes. Elles arrivent le 31 (détachements anglais, américain, italien, russe, japonais et français). Il est temps ! Le 4 juin, le Gouvernement chinois soutient et

(1) MASPERO. — *La Chine*. T. I, p. 294.

dirige ouvertement la révolte. Le 11, le chancelier de la légation du Japon est assassiné; le 13 commence le massacre des chrétiens indigènes et la destruction des églises. Une colonne internationale (2.000 hommes environ) commandée par l'amiral Seymour, marche sur la capitale mais échoue et doit se replier sur T'ien-tsin le 26, avec de lourdes pertes.

Le 17, les flottes alliées débarquent des troupes qui s'emparent des forts de Ta-Kou. Arguant de ce que l'état de guerre existe dès lors, le Tsong-li Yamen somme les étrangers de quitter la capitale dans les vingt-quatre heures et M. de Ketteler, qui va protester en personne, est tué. Ce délai écoulé, l'attaque des légations commence; puis des édits impériaux des 26 juin et 2 juillet, ordonnent l'enrôlement des Boxeurs, l'expulsion des missionnaires et le massacre des chrétiens (1).

Le 14 juillet, T'ien-tsin, où les concessions avaient été aussi attaquées, est pris par les troupes alliées, qui sur l'avis du général japonais Yamaguchi, marchent sur Pékin et délivrent les légations le 14 août. C'est la fin. Plus tard arrivent des détachements de secours placés sous la haute direction du Feld-Maréchal allemand de Waldersee, qui finissent de pacifier la région et appuient l'action diplomatique.

Vaincue dans cette ultime tentative pour se sous-

(1) Il faut noter que toutes ces excitations n'eurent d'effet que dans le nord de la Chine.

traire à l'emprise des Puissances, la Chine est désormais complètement livrée à l'expansion étrangère.

Les négociations, menées du côté chinois par Li Hong-tchang, se terminent par la signature du Protocole Final du 7 septembre 1901.

Des conditions humiliantes sont imposées à l'Empire du Milieu, les unes en réparation des dommages et d'autres pour éviter le retour d'incidents analogues. Parmi celles-ci figure la création du Quartier diplomatique, institution unique en son genre et dont nous allons entreprendre l'étude détaillée.

EN RESUME:

DANS LES FAITS, jusque vers 1880, les Puissances ont une attitude relativement modérée; leur action est exempte d'esprit de conquête, malgré leur recours à la guerre (1840-1858); leur principale ambition est de faire ouvrir la Chine et d'obtenir des traités de commerce.

A partir de la convention de Tché-Fou, se fait jour une idée de conquête et après la guerre sino-japonaise et le traité de Simonoseki, l'Empire devient matière à conquête commerciale, et même territoriale. « C'est la grande époque de l'exploitation, l'ère des entreprises individuelles, des syndicats, des sphères d'influence... Une concurrence effrénée s'engage » (1).

(1) M. DE LAPRADELLE. — *La Question Chinoise*, Revue générale de D. I. P., 1902.

La Chine, par contre, veut rester fermée et cherche à résister.

EN DROIT, devant ces conceptions opposées, quelle est la juste solution?

Doit-on penser « bien que les conditions de la vie moderne mettent inévitablement les Etats en communication les uns avec les autres, le refus d'un Etat d'entrer en relations avec les autres nations, ne saurait être considéré comme contraire au Droit international. L'isolement en lui-même ne lèse aucun Etat; c'est un mauvais procédé, mais non une violation du Droit » (1) ou plutôt « la véritable situation des Etats dans le commerce international est une situation d'interdépendance. (2) »?

Etant considéré que la Chine offre un champ d'action industriel et commercial exceptionnel (3), il semble que l'on pouvait dire justement: « En refusant de s'ouvrir à la pénétration pacifique, la Chine outrepassa son droit; en prétendant l'y contraindre par l'empiètement, c'est-à-dire par la conquête, l'Europe dépasserait le sien. Le repos du monde, la paix des Etats et l'harmonie des forces économiques ne sauraient se trouver que dans le

(1) FAUCHILLE. — *Traité de D. I. P.*, 1922. T. I, p. 481.

(2) PILLET. — *Recherche sur les droits fondamentaux des Etats*. Paris 1899.

(3) « La Chine est un pays aux ressources naturelles immenses et encore peu exploitées. Sa population énorme représente une puissance de consommation sans rivale au monde ». Père R. Joüon: *Géographie de la Chine*, p. 52.

droit. Mais le droit ne peut pas plus admettre le sacrifice de l'indépendance des Etats que l'exagération de celle-ci. Obtenir de la Chine qu'elle s'ouvre et de l'Europe « qu'elle n'empiète pas, telle est la difficulté à résoudre. Chercher le moyen d'ouvrir la porte sans l'enfoncer, telle est la question chinoise » (1).

Quoi qu'il en soit, au point de vue pratique et positif du Droit international et de la Diplomatie, ce qui caractérise la situation existante, c'est son extrême complexité: « Probablement nulle part ailleurs dans le monde n'existe un pareil mélange de droits territoriaux et de privilèges et accords étrangers, d'engagements purement politiques et de concessions économiques et financières, d'intérêts étrangers en conflit l'un avec l'autre, et avec ceux de l'Etat nominalelement souverain » (2).

Quant aux *RELATIONS DIPLOMATIQUES*, elles ont été d'abord intermittentes, nouées à différents points de l'Empire, avec des autorités diverses.

Elles se fixent et fonctionnent à partir de 1860 dans la capitale d'une façon continue, mais cependant variable et imparfaite, malgré des dispositions spéciales de traités, destinées à les sauvegarder.

(1) DE LAPRADELLE. — *La question chinoise*. Revue générale de D. I. P., 1901, p. 329.

(2) WILLOUGHBY. — *Foreign rights and interests in China*.

Devenues réciproques par l'établissement de missions chinoises au dehors à partir de 1873, elles sont définitivement établies après l'affaire des Boxeurs qui provoque la création du « Quartier diplomatique » à Pékin et l'attribution aux Puissances de certains droits particuliers, ayant pour but de mettre ces relations, en quelque sorte, hors d'atteinte de l'action chinoise.

Les vicissitudes et les déboires subis par les Puissances, brièvement décrits, semblent montrer que certaines des mesures exceptionnelles préventives imposées à la Chine en 1901, étaient, à cette époque, suffisamment justifiées.

CHAPITRE IV

QUELQUES DÉTAILS SUR LES LÉGATIONS

ET LE QUARTIER DIPLOMATIQUE

§ 1

Avant 1901, bien que le Quartier diplomatique n'existe pas, comme tel, la plupart des légations sont déjà groupées, près du Kiao Min tsiang (rue des Relations avec le Peuple), qui est actuellement la « rue des Légations ». Cette rue tenait son nom du fait que les Envoyés des Pays tributaires, Mongols, Thibétains et Coréens, par exemple, y étaient logés. Connaissant déjà la conception que le Gouvernement chinois se faisait des Etats étrangers, nous comprenons la raison qui fit établir la résidence de leurs représentants en cet endroit.

Quand, par la force et la pression, après la guerre de 1860, le Gouvernement de l'Empire est forcé d'accorder résidence fixe aux diplomates étrangers, dans la capitale, il cherche d'abord à éluder cette concession. Il essaye de placer les légations, à proximité certes, mais hors de la Cité, et offre d'abord le vieux Palais d'Eté que les étrangers avaient eux-même brûlé, puis un autre

site à l'extérieur de la muraille ouest. Ces astucieuses propositions sont refusées par les légations, qui s'établissent dans la Ville même.

Ce sont les Français et les Anglais qui s'installent les premiers, le 25 mars 1861.

LA LEGATION DE FRANCE prend le Tsing Koung fou, Palais du duc de Tsing, appartenant à une famille jadis riche, mais aujourd'hui demi-ruinée (1).

LA LEGATION ANGLAISE se loge dans le Liang Koung fou, donné autrefois par l'Empereur K'ang-hi à son trente-troisième fils et qui est loué par le Tsong-li Ya-men pour 500 livres par an, jusqu'après 1900 où il devient propriété de la Couronne britannique.

LES RUSSES hissent leur pavillon un peu plus tard, en juillet 1861. Les bâtiments qu'ils occupent constituent la plus vieille propriété étrangère à Pékin. Ils sont situés à l'emplacement même où s'arrêtaient les premières missions spéciales Russes du xvi^e siècle.

C'est dans ce site, appelé Nan Kuan, que fut établi le logement officiel de la légation et des caravanes russes, autorisées par les accords commerciaux du traité de Nerchinsk de 1689.

(1) Voir, dans H. CORDIER (*Histoire des relations de la Chine avec les Puissances occidentales*, tome I, p. 113), la lettre du Comte Kleezkowski, premier secrétaire, à M. de Bourbouton, lettre qui fait la description de la légation.

Quand le traité de Kiakhta permit à une mission religieuse de s'installer à Pékin, le Nan Kuan fut transformé en monastère et demeura réservé à cet usage jusqu'en 1858. Cette mission religieuse avait d'ailleurs des fonctions semi-diplomatiques.

Après les traités de T'ien-tsin, le Nan Kuan fut cédé pour l'établissement de la Légation et le monastère s'établit alors au Pei Kuan (vers l'angle nord-est de la Cité tartare).

Les diplomates américains, qui s'installent définitivement à Pékin en juillet 1862, reçoivent d'abord l'hospitalité de la Légation de France, puis changent à plusieurs reprises leur résidence.

Ils occupent en particulier le terrain où se trouve aujourd'hui la Banque de l'Indochine, terrain appartenant alors à M. Williams (l'auteur du « Middle Kingdom ») et qui fut vendu par la suite à la Légation de Corée (1).

§ 2

La plupart des nations représentées à Pékin louent ou achètent des terrains auprès de celles qui y étaient déjà fixées, de sorte qu'avant la révolte des Boxeurs, il y avait dix légations groupées dans un même quartier.

Cet ensemble se présentait « comme une réunion de grands enclos plus ou moins isolés, plus ou moins vastes,

(1) Voir l'article 8 du Protocole de 1904 (page 58).

se touchant presque et entremêlés de maisons chinoises relativement misérables » (1).

On peut noter que cette circonstance a été particulièrement heureuse en 1900 :

« Quelle circonstance providentielle que ce groupement qui va permettre aux assiégés pendant un siège de 2 mois de se prêter mutuelle assistance, de se fortifier et de communiquer dans les moments critiques. Les Légations éparpillées, c'était la destruction certaine et individuelle; c'est ce groupement voulu par la Chine soupçonneuse, parquant ainsi les étrangers dans leurs domiciles diplomatiques, qui a été leur salut » (2).

Après le règlement de la révolte, qui établit un « Quartier diplomatique » officiel, les légations restent presque toutes à leurs anciens emplacements, mais ceux-ci sont de beaucoup étendus.

Les propriétés et maisons chinoises qui les séparaient sont confisquées dans ce but et pour l'établissement de casernes.

La Légation de France s'augmente d'une partie du terrain de l'hôtel Chamot; celle d'Angleterre qui était déjà la plus étendue, s'adjoit les terrains du Han Lin College et de l'Imperial Carriage Park.

D'autres sont agrandies dans des proportions très

(1) Francis LAUR. — *Siège de Pékin*, p. 68.

fortes. Celle d'Allemagne passe de 2,5 à 25,5 acres. Celle d'Italie de 1 à 10; celle du Japon de 1 à 14,5 (1).

La Légation d'Amérique change d'emplacement après le siège. Elle fonctionne d'abord, pendant la construction du nouveau « compound », au San Kuan Miao, actuelle résidence des attachés militaire et naval.

Plusieurs autres légations viennent à leur tour dans les limites du Quartier.

Les Belges se fixent sur l'ancienne propriété du chef boxeur Hsu T'ung. Les Italiens et les Japonais se partagent le T'ang-tze et le Sou Wang Fou, domaine où avaient été logés trois mille chrétiens indigènes pendant le siège.

Il faut noter que les bâtiments des légations, bien que situés sur les mêmes emplacements qu'autrefois, sont, pour la plupart, de construction récente.

Avant 1900, il y avait déjà, à proximité du Kiao Min tsiang, plusieurs banques, un bureau de poste, un hôtel, l'hôtel Chamot et le magasin Kierolff qui avait pu réussir à s'établir, malgré les protestations chinoises, Pékin étant officiellement fermée au commerce étranger.

Depuis 1900, et à l'heure actuelle, outre les légations proprement dites, et les casernes pour les troupes, le Quartier comprend des églises, des hôpitaux, des ban-

(1) MORSE. — *The international relations of the Chinese Empire*. T. III, 1918, p. 355 et suivantes.

ques, un hôtel (l'hôtel des Wagons-Lits), des clubs et un certain nombre de magasins et de maisons appartenant à des particuliers (1).

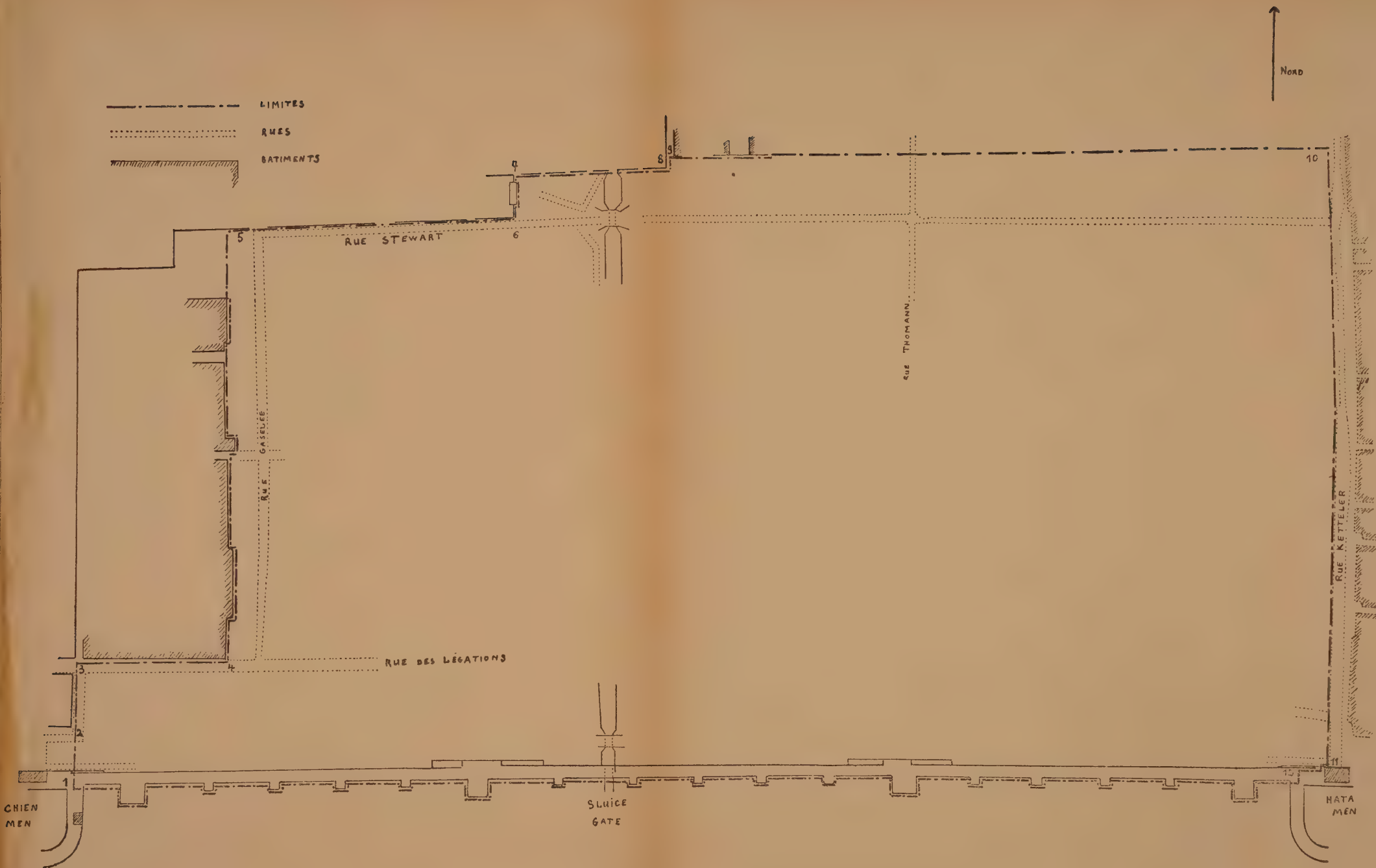
(1) Il ne nous a pas paru utile, pour notre sujet, de faire une description du siège des Légations en 1900. Ceci demanderait, pour être intéressant, de longs développements.

A ce propos, outre les ouvrages de M. H. CORDIER, il faut surtout lire: *La défense de la Légation de France*, de Eugène DARCY; *Indiscreet letters from Peking*, de Putnam WEALE, et *Siège de Pékin*, de Francis LAUR.

Le dernier ouvrage cité, publié en 1904, en un petit nombre d'exemplaires, est particulièrement vivant. Il est rédigé d'après les récits des assiégés eux-mêmes et contient de nombreuses et belles photographies.

Pour l'histoire et la description générales de Pékin, il faut voir le grand livre *Pékin*, de Monseigneur FAVIER, et le volume plus récent de Juliette BREDON: *Pekin, a historical and intimate description of its hief places of interest*.

V. p. 161 le plan du Quartier diplomatique actuel.



PLAN DES LIMITES DU QUARTIER DES LÉGATIONS

Annexe au Protocole de 1901

ECHELLE



DEUXIÈME PARTIE

Analyse juridique

DEUXIEME PARTIE

ANALYSE JURIDIQUE

L'institution du Quartier diplomatique, conséquence de la révolte des Boxeurs de 1900-1901, repose sur des traités et conventions passés à cette époque.

Ce sont ces éléments capitaux qui vont être cités dans le chapitre premier.

Cette base juridique est concise parfois incomplète et quelques termes ont prêté à confusion. Pour assurer la vie du Quartier, il s'est établi une situation de fait dont certaines pratiques ont pu recevoir une justification légale plus ou moins régulière et dont les autres ne reposent sur aucun fondement de droit.

Plusieurs de ces dernières ont soulevé les protestations chinoises et quelques autres fonctionnent avec l'approbation tacite ou même la collaboration des autorités chinoises, d'après ce que l'on nomme un « régime de tolérance ».

M. Escarra indique bien le sens dans lequel s'est

développée l'institution: « Le régime de fait est assez mal défini, en marge des traités et constitue une source d'incidents entre la Chine et les Puissances. Certaines questions comme celle du droit d'asile, pratiquement concédé par les Puissances aux réfugiés politiques chinois, soulèvent de graves problèmes. » (1).

C'est cette vie de fait, que nous étudions en divisant notre analyse d'après les divers points prévus par l'article VII du Protocole final.

Le chapitre II traite du Corps diplomatique, organe qui a orienté et qui dirige le régime du Quartier.

Le chapitre III recherche la nature du droit des Puissances, ce qu'il faut entendre exactement par les expressions « usage des légations », « leur police exclusive », et enfin donne quelques détails sur l'organisation administrative.

Le chapitre IV étudie tout ce qui a trait à la défense du Quartier (le glacis, les gardes).

Le chapitre V est consacré à la question des résidents chinois d'une part et au « droit d'asile », d'autre part.

Les quelques exemples de détail que nous donnons sont exposés surtout pour faire ressortir la façon dont les questions se posent et se résolvent dans cette institution unique au monde.

(1) *Droits des intérêts étrangers en Chine*, p. 63.

Enfin, un certain nombre de faits qui interviennent dans les divers compartiments de notre analyse (la grande guerre et ses suites, par exemple), seront revus, groupés d'un autre point de vue et décrits au cours de la troisième partie.

CHAPITRE PREMIER

BASE JURIDIQUE

La base juridique de l'institution est contenue dans deux documents : le Protocole final du 7 septembre 1901 et un protocole spécial du 13 juin 1904.

§ 1. — *Protocole du 7 septembre 1901*

Le Protocole final du 7 septembre 1901, résultat des négociations (1) qui suivirent la guerre des Boxeurs, a été signé à Pékin par les représentants de la Chine et ceux des Puissances suivantes : Autriche-Hongrie, Belgique, France, Allemagne, Grande-Bretagne, Italie, Japon, Pays-Bas, Russie, Espagne et Etats-Unis (2).

De ses 12 articles, un seul, l'article VII se rapporte directement au Quartier diplomatique.

Il le crée, en fixe le statut et les limites.

(1) Au cours des échanges de vues entre les représentants des Puissances, et des négociations qui furent longues, il s'éleva de nombreuses discussions au sujet de la nature, des limites, des prérogatives du Quartier diplomatique. Nous examinons les plus intéressantes dans les chapitres où sont traitées les questions correspondantes.

(2) Pour les Puissances pouvant être encore considérées à l'heure actuelle comme cosignataires, voir p. 137 (note).

Un annexe (annexe n° 14, avec un plan), donne la description détaillée de ces limites.

D'après l'article XII du protocole, c'est le texte français seul qui fait foi (1).

*Protocole final pour le règlement de la révolte de
1900 — 7 septembre 1901 —*

*Article VII. — Le Gouvernement chinois accepte
que le Quartier occupé par les légations soit considéré
comme un quartier spécialement réservé pour leur usage
et placé sous leur police exclusive, quartier dans lequel
les Chinois n'auront pas le droit de résider et qui pourra
être mis en état de défense.*

*Les limites ont été fixées comme suit, sur le plan
annexé (annexe n° 14) (2):*

A l'ouest, la ligne 1, 2, 3, 4, 5;

au nord, la ligne 5, 6, 7, 8, 9, 10;

à l'est, la rue Ketteler; 10, 11, 12.

(1) L'article IX se rapporte indirectement à notre question. Nous le citons page 108.

On trouve le texte complet du Protocole de 1901 dans H. CORDIER: *Histoire des relations de la Chine avec les Puissances occidentales*. T. 3.

(2) Nous reproduisons page 49 le plan figurant dans MAC-MURRAY, *Treaties and Agreements with and concerning China*, T. I, p. 298.

Voir le texte de l'annexe 14 dans MAC-MURRAY, *op. cit.*, T. I, p. 298 et 299.

Au sud, la ligne 12-1 tirée le long du pied extérieur de la muraille tartare en suivant la ligne des bastions.

Dans le protocole annexé à la lettre du 16 janvier 1901, la Chine a reconnu pour chaque Puissance, le droit de maintenir une garde permanente dans le dit quartier, pour la défense de sa légation.

.....

.....

Signé: Les plénipotentiaires chinois: prince K'ing et Li Hong-tchang; puis Von Mumm, Czikann, Joosteens, de Cologan, Rockill, Beau, Satow, Salvago Raggi, Jutaro Komura, Knobel, de Giers (1).

§ 2. — *Protocole du 13 juin 1904*

Pour préciser et régler l'administration du quartier, dix Puissances signataires du précédent traité établirent un protocole spécial en 10 articles, signé le 13 juin 1904 par les représentants de l'Autriche-Hongrie, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas et la Russie.

La Chine n'est pas partie à cet accord qui est, par suite, un arrangement des Puissances entre elles.

(1) Signé, en douze exemplaires, à la Légation d'Espagne, M. DE COLOGNAN étant doyen du Corps diplomatique.

*Protocole relatif au Quartier des légations à Pékin
du 13 juin 1904*

Les représentants soussignés des Puissances signataires du Protocole final du 7 septembre 1901, ayant en vue l'article VII du dit protocole, par lequel le Gouvernement chinois a admis que le Quartier occupé par les légations soit considéré comme un quartier réservé spécialement pour leur usage, placé sous leur police exclusive, dans lequel aucun Chinois n'aurait le droit de vivre et qui pourrait être mis en état de défense, et ayant en vue le plan fixant les limites de ce quartier, d'après le Protocole, ont convenu ce qui suit :

1° La possession du terrain indiqué par leur nom inscrit sur la carte faite dans ce but et annexée au Protocole, est concédée à chaque légation, ainsi qu'aux douanes maritimes impériales, à chaque association étrangère et toutes personnes privées;

2° Tous terrains compris entre les limites du quartier et les murs de défense, marqués sur la carte, terrain qui est réservé comme glacis pour la défense du quartier, ainsi que les routes, bas-côtés, gouttières, ponts, égouts et arbres, ainsi que constructions de quelque nature que ce soit, sont concédés pour appartenir au Quartier diplomatique, en tant que propriété commune;

3° Sont exceptées les parcelles de terrain situées sur le glacis, qui sont reconnues comme ayant appartenu à

des personnes privées avant le 20 juin 1900, date du commencement du siège des légations et qui sont aussi indiquées sur cette carte.

Ces parcelles demeurent la propriété de leurs anciens possesseurs ou de leurs ayant-droits. Pour éviter tout malentendu, une liste de ces parcelles est ajoutée comme suit :

Sur le glacis, devant la légation allemande, le terrain appartenant à la banque russo-chinoise, et le terrain devant la légation allemande, qui appartenait précédemment à M. Coltman.

Sur le glacis, devant la légation d'Autriche-Hongrie, le terrain appartenant à M. Splingaert;

4° Aucune construction permanente ou temporaire, à l'exception de celles existant maintenant, ne devra être faite sur un point quelconque du glacis sans le consentement unanime des représentants des Puissances signataires du Protocole de 1901;

5° Le glacis étant reconnu comme propriété commune, chaque légation est chargée provisoirement du contrôle de la partie dont elle assure maintenant la défense et les commandants des gardes sont invités à discuter d'un commun accord toutes les affaires relatives à son organisation militaire;

6° Les légations, douanes impériales, les associations et les personnes privées, ne feront aucun empiètement

sur le glacis, les routes, bas côtés, ponts, canaux, comme ils sont indiqués sur la carte.

7° Les représentants des Puissances signataires du Protocole final du 7 septembre 1901, conviennent de procéder immédiatement à la rédaction d'un projet de gouvernement général de la police et de la surveillance des routes et à le soumettre à l'approbation de leurs gouvernements respectifs.

De plus, ils devront faire les démarches qu'ils jugeront convenables, afin d'obtenir l'autorisation nécessaire pour mettre en vigueur ces règlements à l'égard de leurs nationaux et pour les obliger à payer les taxes destinées à assurer le service de la police et l'entretien des routes;

8° La légation de Corée ayant pris la place d'un citoyen des Etats-Unis comme propriétaire du terrain occupé maintenant par elle, est considérée comme succédant seulement à ses droits individuels, mais, par courtoisie, elle sera invitée à prendre part, au nom de son gouvernement, à la rédaction du plan général du Gouvernement;

9° Les travaux déjà exécutés aux frais de certaines légations pour refaire des routes, bas-côtés, canaux, ponts, ou en fait, tout autre travail d'utilité publique, ont droit à une compensation de la communauté;

10° *Trois copies de ce protocole, avec le plan annexé, seront imprimées pour chaque légation (1).*

Signé: Von Mumm, M. Czikann, de Gaiffier, de Carcer, Dubail, Satow, Gallina, Uchida, Van Citters, Lessar.

(1) Texte dans G. SOULIÉ DE MORANT. — *Exterritorialité et intérêts étrangers en Chine*, p. 279 et suiv.

Il est à noter que ce document ne se trouve pas dans un certain nombre de recueils de traités et conventions.

CHAPITRE II

LE CORPS DIPLOMATIQUE

§ 1. — *Généralités — Rôle*

Un Corps diplomatique, constitué par l'ensemble des représentants étrangers, peut fort bien, considéré comme un tout, avoir une action particulière. M. Genet le constate, dans son ouvrage sur le droit diplomatique : « Il est parfois dangereux pour un état de ne tenir aucun compte de ses déclarations unanimes... L'Histoire montre que l'autorité internationale du Corps diplomatique n'est pas un vain mot et qu'il a suffi en mainte occasion d'une telle protestation pour faire cesser certains abus qui choquaient le sentiment d'humanité ».

Toutefois, en règle générale :

« Le Corps diplomatique n'est pas entité juridique, il n'est pas une personne morale ni une personne politique. Il n'est que l'image de la solidarité des Etats. Cela n'empêche pas son action commune d'être officielle et il n'est aucunement douteux qu'il a, en temps que

corps organisé, des prérogatives que ses membres n'auraient pas individuellement. » (1).

Dans les usages internationaux, en fait, on considère le Corps diplomatique comme une entité, mais simplement au point de vue protocolaire.

En Chine, à Pékin, il en est autrement.

Le Corps diplomatique est devenu une véritable personne morale, une personne juridique et, en quelque sorte, « un conseil d'administration de société » (2).

D'où peuvent provenir cette conception et cette pratique? Il semble qu'elles tiennent leur existence des circonstances suivantes.

Longtemps, les Puissances, nous l'avons vu dans le court aperçu historique, ont constitué un front unique vis-à-vis de la Chine. Leur ensemble, opposé à l'Empire du Milieu tendait à former un tout particulier.

Depuis que les légations ont obtenu droit de cité dans la capitale, elles n'y sont pas dispersées. Les plus importantes sont groupées dans le « Quartier diplomatique ». Il en est résulté une sorte de solidarité, qui n'aurait pu se produire de la même façon si elles avaient été disséminées aux quatre coins de la ville.

Le quartier, où sont concentrées les légations, jouit en outre d'un statut spécial. Certains éléments (glacis, rues...) sont organisés en propriété commune.

(1) GENET. — *Traité de diplomatie et de droit diplomatique*. T. I, p. 395.

(2) ESCARRA. — *La Chine et le Droit international*, p. 125.

Enfin la règle, qui s'est établie, de l'unanimité nécessaire dans les décisions, prévue d'ailleurs explicitement dans quelques cas (1) contribue certainement, pour une part, à faire considérer le Corps diplomatique comme une personne morale.

Cette conception, spéciale et hors des règles générales du Droit international, tend à l'heure actuelle à disparaître, si elle n'est déjà totalement périmée.

Le Corps diplomatique est organisé sous la présidence d'un doyen.

Il tient des séances, assez fréquentes. Dans la période 1900-1920, il y eut, par exemple, 219 réunions.

Au début de la grande guerre, alors que les représentants des Puissances centrales se trouvaient encore à Pékin, aux côtés des ministres des Nations alliées, il n'y eut pas de réunion du Corps diplomatique. Les séances reprirent, le 23 août 1917, (c'était la 134^e réunion depuis 1900), après que les diplomates allemands et austro-hongrois eurent quitté le sol chinois.

Il y a, en Chine, en quelque sorte, plusieurs groupes d'agents diplomatiques étrangers : les représentants des Treaty Powers et ceux des non-Treaty Powers, dont les intérêts peuvent n'être pas les mêmes.

Il y a les signataires du Protocole final et les autres.

(1) Constructions sur le glacis par exemple. Voir p. 58, article 4 du Protocole de 1904.

Il y eut parfois des réunions restreintes, par exemple celles des seuls signataires du Protocole final, pour régler des questions les intéressant exclusivement, et même parfois dans un but politique (1).

Le compte-rendu détaillé de chaque séance est régulièrement consigné dans les « Procès-verbaux des réunions », qui sont conservés dans les archives de chaque légation.

Le Corps diplomatique a un rôle très varié.

Nous ne faisons que signaler son influence politique vis-à-vis du Gouvernement chinois.

Son action s'étend d'autre part à toutes les questions touchant les droits et intérêts des pays étrangers et de leurs nationaux : questions financières, monétaires, de justice, de commerce et de navigation, de régime des concessions, etc...

Nous étudierons, dans ce chapitre, le Corps diplomatique, uniquement dans son action relative au Quartier des légations et aux problèmes qui s'y rattachent (2).

C'est lui qui a été obligé d'adapter, par ses directives, la vie réelle du Quartier, à sa base légale peu détaillée.

C'est lui qui a la haute main sur l'administration et

(1) Voir, à ce propos, la question de l'ambassadeur des Soviets (p. 168).

(2) Sur la situation actuelle, au point de vue politique, voir p. 165 et suiv.

qui doit décider, dans leur principe, tout au moins, les mesures relatives à la police générale, à l'entretien du domaine, etc...

Devant la concision du texte de l'art. VII du Protocole final et certaines conceptions de l'accord du 13 juin 1904, un certain nombre de points ont fait difficulté. C'est le Corps diplomatique qui a dû établir les règles à suivre, sortant certainement parfois des limites d'une juste interprétation juridique, et contribuant à établir des pratiques (droit d'asile) peu conformes aux règles généralement admises du Droit international.

§ 2. — *L'unanimité des décisions*

Les diplomates, à Pékin, ont établi une règle particulière. Il faut qu'il y ait unanimité pour qu'une décision engage le Corps diplomatique.

Cette règle est considérée comme applicable dans tous les cas. Elle suscite de nombreuses difficultés et empêche souvent de résoudre les questions. Il semble d'ailleurs que le Corps diplomatique en ait plutôt tiré avantage et qu'on puisse dire que « s'il en a fait usage, toutes les fois que cela a été son intérêt, il s'est empressé de la mettre de côté dans le cas contraire » (1).

Son origine est mal définie. Il n'y a rien à cet égard

(1) ESCARRA. — *La Chine et le Droit international*, p. 125.

dans le Protocole final de 1901, mais certains ont cru pouvoir la baser sur le Protocole de 1904.

Nous pensons qu'on ne peut y trouver aucun fondement positif.

L'article 4, exige bien le « consentement unanime des représentants », mais c'est pour un cas particulier, celui des constructions sur le glacis. On ne peut certainement pas en tirer la conclusion d'une disposition générale, et, de plus, c'est précisément dans le cas où elle aurait dû légalement s'appliquer que cette règle a été le plus souvent violée (1).

L'article 2 est rédigé en des termes de portée plus générale quand il institue « le glacis pour la défense du quartier, ainsi que les routes, ponts... etc... », sous le régime de la « propriété commune ».

Cet article ne saurait, d'une part, s'appliquer qu'aux éléments spécialement énumérés et d'autre part, pour ceux-ci même, ne peut pas fonder la règle. Que ces éléments soient « possédés » en tant que propriété commune, n'implique pas que dans leur administration, il y ait obligation d'unanimité. Dans la plupart des législations modernes, c'est plutôt le principe de la majorité qui domine. Il est beaucoup plus souple et plus efficace.

Une règle d'unanimité est presque toujours une entrave pour les réalisations. Le Pacte de la Société des

(1) Voir la question des constructions sur le glacis, p. 106.

Nations, lui-même, a dû prévoir dans certains cas, des décisions prises simplement à une majorité qualifiée.

Sans insister plus longuement sur la théorie, quelques faits pourront faire un tableau suffisant du fonctionnement de la règle, des difficultés qu'elle a créés, et de la manière dont le Corps diplomatique, dans nombre de cas, les résolut ou, plutôt, les tourna.

Avant la grande guerre déjà, bien que les Puissances forment un ensemble relativement uni, le défaut d'unanimité empêche la solution de certains détails relatifs à la vie et l'administration du Quartier.

Pour une imposition d'amendes, faite dans certaines sections, les diplomates ne peuvent arriver à se mettre d'accord et une séance se termine sur la déclaration : « Devant les différences d'opinion, il faut reconnaître que la seule possibilité qui reste, est de ne faire aucune réponse à toute réclamation chinoise relative aux amendes ».

La question, se posant de nouveau un peu plus tard, l'affaire est définitivement enterrée en ces termes : « étant donné l'heure tardive, l'examen de la question est renvoyé aux réunions suivantes » (1).

C'est la guerre toutefois qui allait rendre la situation beaucoup plus difficile encore, tant par les problèmes

(1) Séance du 23 octobre 1912. — Cité dans PERGAMENT, *The Diplomatic Quarter in Peking, its juristic nature*, p. 55.

particulièrement délicats qu'elle posa, que par la division plus profonde qu'elle créa entre divers groupes de Puissances.

De nombreux points litigieux se présentent aux premières réunions, lorsque celles-ci sont reprises en 1917.

Le Corps diplomatique admet sans difficulté que la défense du glacis autrichien soit confiée au Japon.

Le changement, pour certains noms allemands de rues du Quartier, proposé par le ministre japonais, provoque déjà des frictions et des réserves et pour éviter d'aborder le problème, le Corps diplomatique décide de le laisser à la compétence de la commission administrative.

Mais la grosse question, dont on ne peut éluder l'examen, est celle de la juridiction sur les sujets austro-allemands. Nous ne la regardons ici que sous l'angle de notre sujet.

Au point de vue juridictionnel, le Quartier diplomatique ne présente pas de particularité spéciale et ceci ne rentre pas dans le cadre de cette étude.

La question qui se pose alors est relative à la Cour mixte de Chang-haï.

Pour le ministre des Pays-Bas, chargé de la protection des intérêts des nationaux austro-allemands, « il est hors de doute » que l'état de guerre n'a aucun effet sur le statut des étrangers en Chine, d'autant plus que le règlement de la Cour dispose que l'un de ses membres

doit être « le consul de la nation intéressée ou le consul d'une Puissance amie ».

Le ministre français soutient au contraire que les étrangers, d'une façon générale, n'ont que les droits basés sur les traités existants. La déclaration de guerre ayant pour effet d'annuler les traités (sauf les conventions de La Haye relatives à la guerre elle-même), et des droits perdus ne pouvant se déléguer, il est impossible de placer les Austro-Allemands sous la juridiction consulaire des Pays-Bas. Il conclut: « La Chine recouvre pleinement et automatiquement l'ensemble de ses droits souverains... le statut des Allemands ne peut différer de celui des Chinois ».

Le ministre des Pays-Bas obligé de modérer ses exigences, demande alors que les Allemands soient placés sur le pied des ressortissants des « Non-Treaty Powers » mais ceci soulève de nombreuses objections (France, Russie, Italie, Belgique): on ne peut ainsi favoriser les belligérants ennemis, la Chine ayant d'ailleurs adressé aux légations une note indiquant sa décision d'appliquer la juridiction chinoise aux sujets ennemis.

Une nouvelle offensive des ministres français et russe, montrant qu'il serait paradoxal que des ennemis de la Chine aient plus de droit que les Chinois eux-mêmes

sur leur propre territoire, amène la fin de la discussion devant l'impossibilité de réaliser l'unanimité (1).

Des différences profondes et irréductibles d'opinion se retrouvent encore au sujet des casernes allemandes et autrichiennes. L'unanimité manquant, aucune décision ne peut intervenir.

Le ministre des Pays-Bas avait fait occuper ces casernes par ses propres soldats.

Le Chargé d'Affaires de France, M. de Martel soulève la question de savoir si cette action militaire de la part d'un état neutre, est légale, et son collègue hollandais répond « chargé de protéger les légations des deux Puissances, je devais aussi bien m'occuper des casernes qui font partie des légations considérées. Quant au Gouvernement chinois, il est à noter qu'il ne pouvait rien faire, les dits bâtiments étant situés dans le Quartier diplomatique. Je n'avais par conséquent aucun autre moyen que celui d'utiliser les soldats hollandais, les seuls à ma disposition ».

Cette réponse provoque de la part des représentants de l'Entente, de vives protestations : le droit à une garde, disent-ils, est basé sur le Protocole de 1901, traité dont les empires centraux ont perdu le bénéfice. Ces gardes ont d'ailleurs pour unique but de protéger le personnel diplomatique et les diplomates allemands ne sont plus là.

(1) Réunion du 23 août 1917.

Malgré le ministre des Pays-Bas, qui essaye de faire ressortir l'unité de l'ensemble des locaux et bâtiments d'une légation, tous, selon lui, protégés par la même immunité diplomatique, les représentants des Alliés trouvent absolument inadmissible l'occupation des casernes. Tout au plus, pourrait-on les faire garder par des policiers du Quartier ou même par de simples « boys » chinois.

Les ministres français, belge, anglais, japonais, portugais et russe votent contre la mesure; les autres s'abstiennent. Comme conclusion et règlement de l'affaire, il est simplement décidé que chaque légation demandera l'avis de son Gouvernement (1).

Ces quelques faits font bien ressortir la difficulté d'obtenir l'unanimité. Cette règle apparaît surtout comme négative.

Il faut, d'ailleurs, reconnaître que les problèmes délicats qui se posent à Pékin, sont d'une nature exceptionnelle, ce qui explique en partie les obstacles rencontrés pour les résoudre.

(1) Réunion du 2 octobre 1917. — Voir aussi dans PERGAMENT, op. cit., p. 71, l'affaire du règlement des préjudices et dégâts causés aux magasins allemands et à la Deutsch Asiatische Bank au lendemain de l'armistice (réunion du 14 novembre 1918).

§ 3. — *Tâche difficile*

Le Corps diplomatique est l'organe de direction du Quartier.

En examinant les procès-verbaux de ses réunions, on trouve de nombreuses décisions prêtant à critique, et même, on peut dire, dans l'ensemble, que l'impulsion donnée au fonctionnement du Quartier diplomatique, n'est pas particulièrement droite et juridique.

La tâche du Corps diplomatique est très délicate, pour de multiples raisons :

La base légale, constituée par l'article VII, du Protocole de 1901, est très peu détaillée. C'est sur ce simple article qu'il fallait créer une organisation vivante. Les représentants, en 1904, ont bien établi un protocole un peu plus précis, mais c'est encore insuffisant et même, un certain nombre de points prévus et réglés, le sont d'après des conceptions qui manquent de clarté.

M. Pergament, dont l'ouvrage est presque uniquement une sévère critique, estime : « Il est tout à fait évident que la seule façon raisonnable et correcte de sortir de cette situation eut été une délimitation franche et loyale des droits et privilèges respectifs, sinon dans l'ensemble, du moins en partie.

Au lieu de cela, le Corps diplomatique demeura obstiné à l'extrême, essaya de maintenir sa position et il

ne put en résulter rien de bon, mais uniquement des contradictions. » (1).

Un quartier étranger autonome, d'autre part, situé au cœur de la vieille capitale et au milieu d'un pays si différent des nôtres dans ses mœurs, ses coutumes et ses lois, et perpétuellement troublé, ne peut que constituer une source de conflits.

Cette organisation commune à des Puissances nombreuses et diverses, porte d'ailleurs en soi une autre cause d'inconvénients. Les rivalités mêmes des représentants amenés à apprécier les choses du point de vue de leur culture nationale, ou cherchant indirectement un bénéfice pour leurs pays respectifs ou pour leurs nationaux, constituent une faiblesse interne.

Des circonstances spéciales : la grande guerre et ses répercussions, les révolutions intérieures chinoises, ont créé des difficultés parfois inextricables, qui n'auraient pu être réglées facilement, même dans un cadre plus solide.

Vis-à-vis de la Chine, le Corps diplomatique a paru porté à maintenir âprement ou même à augmenter les privilèges accordés à l'ensemble du Quartier diplomatique ou à chaque légation en particulier.

Il a pu être amené ainsi, tantôt à tourner à son profit

(1) PERGAMENT, *op. cit.*, p. 35.

l'application des règles établies, et tantôt, au contraire, à en négliger certaines.

Le Gouvernement chinois d'ailleurs a eu, de son côté, une attitude symétrique.

Le Corps diplomatique, certes, a assuré, en fait, la vie du Quartier et a résolu efficacement des problèmes ardu, mais il est surtout intéressant de faire ressortir les points noirs.

C'est pour en donner une idée que nous examinerons quelques cas particuliers, assez caractéristiques.

Certaines questions relatives aux droits de propriété des légations sur leurs terrains et immeubles respectifs, aux gardes mêmes, n'ont jamais fait de difficultés sérieuses. Elles sont d'ailleurs réglées par des textes clairs.

D'autres principes juridiques fixés nettement ne sont pas admis aussi facilement par les diplomates.

Le protocole du 13 juin 1904, interdit, par exemple, d'élever des constructions sur le glacis, sans le « consentement unanime » des représentants des Puissances signataires du Protocole de 1901 (art. 4).

De fait, des bâtiments ont été édifiés, et longtemps le Corps diplomatique ne s'occupe pas sérieusement de l'affaire. Quand il s'y intéresse enfin, c'est d'une manière inefficace.

A la séance du 5 novembre 1910, il prend la décision

d'interdire formellement de telles infractions et impose une pénalité de démolition, mais il admet, cependant, que subsistent les édifices existant à ce moment, bien qu'ils eussent été faits après 1904. Il reconnaît donc un état de choses illégal.

On continue cependant à construire, sans que le Corps diplomatique ne s'y oppose avec énergie, jusqu'au moment où, devant les violations répétées, à la réunion du 29 mai 1913, il décide que tous les murs érigés sur le glacis nord après le 5 novembre 1910, devront être démolis dans les deux mois. Mais que voit-on? Dès la séance suivante, des protestations et des offres de compensation pécuniaire ayant été faites par les intéressés au doyen, les ministres d'Autriche et d'Italie proposent de différer l'exécution de la décision prise. Le ministre belge seul (Cartier de Marchienne), proteste, faisant ressortir que de telles fluctuations nuisent grandement à l'autorité du Corps diplomatique, mais il abandonne finalement son point de vue.

On se contente de prévoir en divers points du glacis, des postes portant l'inscription « C. D. ». « Cette proposition « radicale » ne soulève aucune objection et par suite résout le problème tout entier — y compris, comme on le pense, la nécessité d'observer l'article 4 du Protocole de 1904 et les règlements dérivés relatifs à l'érection de bâtiments, à la démolition des murs, etc. — chacun

respire et le doyen se félicite d'une telle satisfaction de « tous » les intérêts en présence » (1).

La question des Chinois résidant dans le Quartier est aussi fréquemment à l'ordre du jour des séances du Corps diplomatique.

En 1913, un grand nombre de Chinois habitaient l'hôtel des « Wagons-Lits ». L'état de siège venant d'être proclamé à Pékin, le Gouvernement chinois attire l'attention du Corps diplomatique sur le fait que ces personnes peuvent conspirer contre la sûreté de l'Etat et la situation est examinée à la réunion du 28 juillet.

D'après le Protocole final (art. VII), les Chinois n'ont pas le droit de résider dans le Quartier. En outre, à plusieurs reprises, il y avait eu des incidents; en 1911, on avait découvert des bombes à l'hôtel des « Wagons-Lits ».

Le ministre français demande l'application stricte de la règle, mais une partie du Corps diplomatique fait des objections: « ...Des voix se font entendre en faveur des hôtes chinois — non pas tant pour eux, il est vrai, que pour l'hôtel, ou plus exactement, pour les actionnaires de la Compagnie propriétaire. » (2).

On ne fait pas respecter énergiquement la prohibition et la seule décision prise conclut: « Considérant les

(1) PERGAMENT, *op. cit.* p. 33.

(2) PERGAMENT, *op. cit.*, p. 43.

circonstances présentes, le Corps diplomatique attire l'attention sur la nécessité d'observer strictement le Protocole de 1901, dans sa disposition relative aux personnes ayant le droit de résider dans le Quartier diplomatique... Pour cette raison, la Direction de l'Hôtel est requise d'en donner avis aux Chinois qui y demeurent en ce moment ».

Il faut noter les termes « circonstances présentes » et « qui y demeurent en ce moment ». Ils montrent bien que le Corps diplomatique ne considère pas la règle de prohibition comme absolue.

Si nous descendons aux détails de l'administration, nous trouvons de très nombreuses difficultés qu'eut à envisager le Corps diplomatique.

Un article des règlements interdit aux militaires chinois, même sans armes (1), d'entrer dans le Quartier, sauf à présenter une autorisation spéciale dans chaque cas.

A la suite d'un incident provoqué par un officier chinois, est lancée, par l'intermédiaire des Affaires Etrangères, une protestation du ministre de la guerre chinois, qui demande l'abrogation de l'article précité du règlement. La question est examinée à la séance du 2 août 1911.

Le Chargé d'Affaires de France réclame une attitude

(1) Voir p. 126.

ferme, car selon lui, les Chinois cherchent, par ces petits moyens, à recouvrer leurs droits perdus en 1901 et à entamer les privilèges étrangers.

Notre représentant n'est pas suivi et le Corps diplomatique admet qu'une « erreur » a été commise, les règlements de police ne devant pas, à son avis, s'appliquer au cas particulier considéré.

Cette réponse ne pouvait, évidemment, satisfaire le Gouvernement chinois et à une nouvelle protestation, le Corps diplomatique adresse au Wai-kiao Pou, une note affirmant, contre toute évidence: « les règlements de police en vigueur dans le Quartier diplomatique, n'interdisent en aucune façon l'admission d'officiers chinois, même en uniforme et en armes, et des instructions à cet effet seront données aux agents de la police ».

Pendant une période où les véhicules chinois n'avaient pas le droit de circuler dans le Quartier, des protestations énergiques du Gouvernement s'élèvent contre cette « injuste discrimination », les étrangers ayant dans toutes les autres parties de Pékin, les mêmes droits que les Chinois.

Le Corps diplomatique maintient d'abord sa position et communique sa décision au Gouvernement chinois, mais dès la séance suivante (1), il change d'avis et pour ne pas « perdre la face » par une si grande inconstance,

(1) 2 octobre 1911.

il accepte une proposition du ministre italien, proposition au moins curieuse, qui consiste, « bien que maintenant le principe de sa décision », à dire au Waï-kiao Pou dans sa réponse « que le Corps diplomatique accepte de considérer la modalité d'application des règlements » et que par suite « si on le trouve nécessaire, des questions de nature technique seront réglées avec le concours des autorités chinoises compétentes ».

M. Pergament, qui cite cet exemple, indique que des incidents analogues relatifs à la circulation, sont très nombreux et très fréquents (1).

Ces quelques exemples suffisent à faire ressortir la façon dont sont résolus ou plutôt non résolus, de nombreux problèmes délicats que le Quartier pose aux diplomates.

(1) Plusieurs sont décrits. Voir PERGAMENT, *op. cit.*, p. 40.

CHAPITRE III

QUARTIER SPÉCIALEMENT RÉSERVÉ POUR L'USAGE DES LÉGATIONS ET PLACE SOUS LEUR POLICE EXCLUSIVE

§ 1. — *La nature du Droit des Puissances*

Il est intéressant de chercher à déterminer la nature du droit que possèdent les Puissances sur le Quartier diplomatique.

On a pu soutenir que c'est un droit de souveraineté complète. Des « procès-verbaux des réunions du Corps diplomatique », il ressort que les diplomates ont été tentés de se considérer, en tant que Corps, comme souverains dans les limites du dit Quartier.

Par exemple (1) Sir John Jordan (ministre de Grande-Bretagne), dans une de ses explications, à la séance du 14 novembre 1918, déclare qu'il y a dans le Quartier diplomatique une « communauté de propriétaires souverains ». Le 2 octobre 1917, le ministre italien, Baron Aliotti, soutient que le Corps diplomatique peut, dans les limites du Quartier, faire des actes en toute souve-

(1) PERGAMENT, *op. cit.*, p. 109-110.

raineté, dans les conditions de ceux effectués sur son propre territoire par les autorités suprêmes d'un Etat.

La question du fondement et de l'origine de ce droit s'est posée aussi aux Représentants. Le même 2 octobre 1917, le ministre russe, Prince Kudasheff et le Japonais Baron Hayashi, découvrent cette source, sans difficulté, dans le fait que les droits souverains territoriaux ont été « délégués » ou « confiés » au Corps diplomatique par la Chine elle-même.

Il est inutile de faire remarquer longuement que ces théories ont pu, à certaines époques, avoir la faveur des étrangers. Elles favorisent en effet grandement les empiètements, l'accroissement des privilèges et les dépassements de droits.

Il n'en est certainement pas ainsi.

Si l'on recherche la nature du droit que les Puissances possèdent sur le Quartier diplomatique, on est amené à faire un parallèle entre celui-ci et les concessions. Il ressemble, par certains côtés, à une concession internationale.

Parmi les multiples façons dont les étrangers résident en Chine et dont les Puissances jouissent de privilèges particuliers, il ne pourrait y avoir doute que pour les territoires à bail, et encore ici, on ne peut, d'une manière juste et juridique, soutenir, comme le fait par exemple M. Yoshitomi, que la Chine a abandonné sa

souveraineté. Le territoire à bail n'appartient pas à la Puissance étrangère; les prérogatives auxquelles la Chine a renoncé, sont « les attributs d'une souveraineté indépendante de la propriété du sol ». « L'exercice seul de la souveraineté est volontairement suspendu pendant la durée du bail. » (1).

Après avoir constaté que les concessions peuvent être considérées comme une conséquence de l'exterritorialité juridictionnelle, M. Escarra établit qu'on ne peut y voir qu'une institution personnelle, un prolongement de l'exterritorialité sans aucun caractère territorial: « Quant à déterminer ce qu'est cette forme particulière d'institution personnelle comportant délégation par la Chine (2), sur un territoire donné, des pouvoirs d'administration et de police, on ne peut qu'y voir des entités communales administratives spéciales... ». « Ce qui caractérise essentiellement la concession, c'est son autonomie administrative. » (3).

M. Yoshitomi est ici d'un avis proche. Il conçoit que le droit d'exterritorialité dont jouissent les étrangers se divise en deux: d'une part, le droit d'être soustrait à

(1) ESCARRA. — *La Chine et le Droit international*, p. 118 et 119.

(2) Il est des cas où cette délégation est consacrée formellement. Par exemple, pour la concession française de T'ien-Tsin (art. II de l'accord local franco-chinois du 2 juin 1861). ESCARRA, *op. cit.*, p. 92, en note.

(3) ESCARRA. — *La Chine et le Droit international*, p. 91-92. Sur la nature juridique des concessions. V. ESCARRA. — *Le régime des concessions étrangères en Chine*, p. 115 à 124.

la juridiction chinoise, sur tout le territoire de la Chine et d'autre part, le droit d'être administré par leurs autorités nationales dans certaines zones déterminées (concessions, zone du chemin de fer de Mondchourie, Quartier diplomatique, etc...). Au sujet du caractère juridique de ces zones : « le droit territorial appartient à la Chine; seul le droit de commandement est exercé par la puissance concessionnaire. Quant au caractère du pouvoir qui s'y applique, c'est le droit d'administration de la puissance concessionnaire que celle-ci exerce en son propre nom; elle n'y fait pas valoir, comme déléguée de la Chine, le droit d'administration de cette dernière » (1).

Ceci est le point de vue juridique. Il faut noter que dans les faits, et en violation du Droit International, les concessions, qui sont des institutions personnelles de caractère économique et commercial, ont tendu à devenir des entités politiques et territoriales.

Nous avons parlé d'un parallèle entre le Quartier diplomatique et les concessions. Précisons cette idée.

Il y a, entre ces deux catégories d'institutions, de grandes différences.

Les concessions sont établies dans des villes ouvertes, dans un but économique et commercial.

(1) YOSHITOMI. — *Les zones soumises à l'administration étrangère en Chine au point de vue du Droit international. Revue générale de Droit international public*, xxxiv, 1927, p. 210 et suiv.

Pékin au contraire est une ville fermée. En raison de sa qualité de cité impériale, elle n'a jamais été ouverte au commerce étranger.

Il est intéressant de noter, en passant, que la Chine, dans le traité sino-japonais du 8 octobre 1903, (art. 10 et annexe 6) [1], s'était engagée à ouvrir Pékin, à en faire un Treaty Port et à y établir une zone de résidence internationale. Mais tout ceci était subordonné à une condition : le retrait des troupes étrangères stationnées dans le Tche-li et des gardes des légations.

En 1900-1901, au cours des négociations, les Américains qui déjà se solidarisaient difficilement, avec les Puissances européennes, avaient surtout des visées commerciales et insistèrent pour que Pékin fut ouvert.

Le 29 décembre 1900, le « Secretary of State » Hay, donnait des instructions au ministre américain, le priant de faire obtenir un règlement permettant de développer les relations avec la Chine, et précisant qu'il fallait faire de Pékin une sorte de Treaty Port avec des concessions internationales, dont le Quartier des légations, pouvant être mis en état de défense, formerait une partie.

Le 26 février, le diplomate des Etats-Unis, M. Rockill écrivait au Secrétaire d'Etat :

« I informed my colleagues that I only agreed to

(1) Voir les textes dans MAC-MURRAY, *op. cit.* T. I. p. 420.

demanding the present diplomatic quarter on the understanding that later on, they would agree to consider the proposition of my Government asking for China to make in Peking an international concession and put the city on the footing of a treaty port. » (1).

Toutefois, cette action n'eut pas de succès et il n'en resta rien dans le Protocole final.

Ceci n'empêche pas qu'un certain nombre d'étrangers résident à Pékin, bénéficiant de la tolérance des autorités chinoises (2). Mais leur situation est sans base juridique absolument définie (3).

(1) Voir Robert MOORE DUNCAN: *Peiping Municipality and the Diplomatic Quarter*, p. 95.

(2) Déjà, à la réunion du 21 mai 1910, le doyen (le ministre autrichien Kuczynsky) observait: « Le Quartier diplomatique est en train de devenir un quartier commerçant où des marchands de toute nationalité ouvrent des magasins. Un tel état de choses ne peut être concilié avec la nature et la destination du Quartier diplomatique. Tôt ou tard, il faudra s'occuper de cette question ».

Dans un ouvrage récent, on peut lire:

« The Quarter, however, is already for too small to provide house room for all the foreigners resident in the capital. While Peking is not yet an open port the pushing western business agent, the concession hunter, the newspaper correspondent, the loan monger and the curio buyer have gradually forced their way in. The Chinese tolerate what they do not recognise. House owners are glad to get tenants who pay well. Consequently the district between the Hata Men and the East Wall, being conveniently central, is fast becoming an unofficial foreign settlement ».

(Juliet BREDON: *Peking*, p. 49.)

Selon une statistique, publiée par le Chen-pao, au début de 1933, le nombre des résidents étrangers, à Pékin, serait de 863 familles, comprenant 2.847 personnes. (*Politique de Pékin* du 4 février 1933.)

(3) Voir ESCARRA. — *Droits et intérêts étrangers en Chine*, p. 62.

Cette situation de fait soulève des questions intéressantes: les zones de résidence sont-elles en corrélation obligatoire avec les privilèges d'exterritorialité? La pratique de tribunaux consulaires à Pékin est-elle légale?

Le Quartier diplomatique, situé dans cette ville fermée, a été créé dans un but politique. Les privilèges qui lui sont attachés ont uniquement pour but de permettre la résidence des agents diplomatiques. On peut dire que cette institution est, en quelque sorte, le prolongement de l'exterritorialité diplomatique.

Mais, comme dans les concessions, le droit des Puissances sur le Quartier diplomatique ne peut être, à l'exclusion de toute souveraineté territoriale, qu'un droit de police et à la rigueur d'administration. C'est dans ce sens qu'il faut entendre les termes « police exclusive », de l'article VII du Protocole final de 1901.

Il n'y a pas de droits souverains, territoriaux. Les diplomates n'ont d'ailleurs jamais prétendu établir les fonctions inhérentes à la souveraineté.

Le droit de frapper monnaie, d'émettre des billets, d'avoir une Cour de Justice particulière, etc... n'existent pas. Au point de vue des privilèges de l'exterritorialité sous toutes leurs formes, les personnes qui en bénéficient, en jouissent toujours de la même façon, que ce soit dans le Quartier diplomatique ou en un autre endroit du territoire chinois.

Pas plus que de souveraineté financière ou judiciaire, il n'y a de souveraineté militaire, que l'on pourrait songer à rattacher à l'existence des troupes et gardes étrangères légalement stationnées. Ainsi que le déclarait le Chargé d'Affaires de France, M. de Martel à la

réunion du 2 octobre 1917 : « en Chine, les gardes étrangères furent seulement créées pour la protection du personnel diplomatique ».

Le Quartier est simplement une portion de terrain, mise à part, mais ne constitue par un « territoire », dans le sens d'élément d'un Etat.

Si un crime, par exemple, est commis par un Chinois, par un étranger privilégié ou par un étranger non privilégié (allemand ou russe), dans le Quartier diplomatique, la situation est la même que si l'incident s'était passé en un autre lieu quelconque de la Chine. Le crime a été commis en territoire chinois.

Le Quartier diplomatique ne possède pas une législation spéciale. La plupart des codes prévoient, en droit privé, dans certains cas, l'application de la règle « *locus regit actum* », d'après laquelle on peut prendre en considération les lois du Pays où la transaction a été passée. Dans notre cas, pour un contrat passé dans les limites du Quartier, on ne peut, s'il s'agit d'appliquer la règle précitée, que se référer aux lois chinoises (1).

Nous voulions toutefois signaler qu'on a cherché, dans de nombreux cas, à justifier certaines pratiques par l'idée de souveraineté territoriale.

Ceci a eu lieu pour les concessions elles-mêmes et s'est

(1) V. le développement donné par M. PERGAMENT, *op. cit.*, p. 117 et suiv.

produit par une transformation résultant du développement formidable de ces établissements et par la réglementation municipale qu'il a fallu établir en regard du statut légal toujours insuffisant (1).

C'est pour d'autres raisons, parce qu'il abrite les représentants directs des Puissances, qu'on a pu chercher à voir dans le Quartier diplomatique, un « territoire » particulier.

§ 2. — « *L'usage des Légations* »
et leur « *police exclusive* »

D'après l'article VII du Protocole final, le Quartier diplomatique est concédé aux Légations « comme un quartier spécialement réservé pour leur usage et placé sous leur police exclusive ».

Des controverses se sont élevées pour savoir ce qu'il faut entendre exactement par ces termes.

Le texte français qui fait seul autorité (d'après l'article XII), emploie en particulier une expression « police exclusive » qui est d'ordinaire traduite en anglais par « exclusive control ».

On trouve même dans plusieurs ouvrages français citant le protocole, l'expression de « contrôle exclusif ». Ces mots en anglais ont tendance à signifier quelque chose de plus vaste et ont servi à ceux qui voulaient voir

(1) V. ESCARRA. — *La Chine et le Droit international*, p. 100.

pour les puissances des droits souverains. Nous avons établi qu'on ne pouvait admettre cette idée et qu'il faut considérer le Quartier comme une portion du territoire chinois, simplement mise à part.

Il s'agit de déterminer cependant plus exactement ce que la lettre peut autoriser.

Tout ce qui se rapporte directement au fonctionnement des légations, n'offre aucune difficulté.

L'article VII du Protocole final accorde-t-il au Quartier diplomatique le droit d'avoir une administration autonome? Il semble que non. Il prévoit seulement un droit de police et non un droit d'administration en général. Les rédacteurs du protocole de 1904 ont d'ailleurs spécifié: « Les Représentants... conviennent de procéder immédiatement à la rédaction d'un projet de gouvernement général de la police et de la surveillance des routes... » (art. 7).

En fait les Puissances exercent aujourd'hui l'administration entière. Si c'est une violation du protocole, on peut cependant justifier la pratique en disant qu'elle est approuvée tacitement par la Chine.

On peut d'ailleurs penser que l'exercice de l'administration complète est légal en le rattachant au fait que le Quartier est « spécialement réservé pour l'usage des légations ». Une ingérence, de quelque nature que ce soit, d'autorités chinoises, pouvant être considérée

comme une gêne pour le fonctionnement des dites légations.

En dehors de tout ceci, un certain nombre de questions ont pu faire difficulté. Il est parfois délicat de dire si l'on se trouve en présence d'un fait pouvant régulièrement être rapporté à l'usage des Légations, ou bien s'il y a dépassement ou abus du droit.

Le terrain du Quartier (1), qui est exactement limité, était à peu près entièrement acquis par les Puissances au moment du protocole de 1901 et de celui de 1904. La situation des quelques parties appartenant à cette époque à des personnes morales étrangères et à des particuliers est aussi parfaitement définie par les articles 1 et 3 du protocole de 1904.

En dehors des portions utilisées directement par les légations elles-même ou par les casernes, une partie a été cédée par la suite à des ressortissants, de sorte qu'on trouve dans le Quartier, des banques, des magasins et quelques propriétés privées d'étrangers.

Il semble que tous les cas ne puissent être considérés comme justifiés, dans les termes du Protocole de 1901. Mais il y a, en fait, approbation tacite de la Chine qui n'a pas élevé de protestation. Dans ce cas, on peut dire que la situation résulte d'un « régime de toléran-

(1) La « propriété commune » est surtout caractéristique et intéressante au sujet du glacis. Nous examinons cette question au chapitre correspondant. Voir page 102.

ce », qui implique non seulement la collaboration des Puissances entre elles, mais aussi la participation des autorités chinoises.

Il y a eu parfois, au sujet de cette « police exclusive », des controverses au sein du Corps diplomatique. Pour montrer comment les questions se posent dans la pratique, nous pouvons donner un exemple : celui de la Deutch Asiatische Bank.

Les diplomates s'en occupèrent à la réunion du 12 novembre 1919 (1).

L'immeuble de cette banque, qui avait été abandonné par suite de la guerre, avait été loué pour trois ans par une institution américaine, la « Bank of Commerce of China » et le ministre des finances chinois, au nom de son gouvernement, avait avisé la commission administrative du Quartier diplomatique (lettre du 12 mai 1919), qui répondit n'avoir aucune objection à formuler.

Or, quand, le 22 octobre, la Légation des Etats-Unis veut prendre possession des locaux, elle se heurte à un refus. Entre temps, en effet, il y avait eu une protestation faite par le Chargé d'Affaires de Belgique (26 mai).

Le Chargé d'Affaires des Etats-Unis, D' Tenney, porte la question devant le Corps diplomatique où s'affrontent les arguments des deux parties opposées.

Finalement, le Corps diplomatique prend une résolution, refusant d'approuver l'accord passé entre le

(1) PERGAMENT, *op. cit.*, p. 105 et suiv.

Gouvernement chinois et la banque américaine. Il suggère au dit gouvernement de faire vendre l'immeuble aux enchères.

Le diplomate américain soutient sa thèse en disant que l'immeuble est devenu propriété de la Chine et que cette dernière, dans le contrat, ne viole pas l'article VII du Protocole final, interdisant aux Chinois de résider dans le Quartier.

Dans la discussion, un certain nombre de membres appuient leur point de vue sur le traité de Versailles (art. 130, § 2). Mais M. Pergament fait remarquer que ce traité, non signé par la Chine, et non ratifié par les Etats-Unis, ne pouvait en outre s'appliquer à des nations qui n'avaient pas été partie au dit traité (Pays-Bas par exemple).

Le résultat en est que « devant l'impossibilité d'arriver à une approbation unanime du marché passé entre le Gouvernement chinois et la banque américaine, le D^r Tenney déclare accepter la formule de compromis » (1).

Voilà un cas où le Corps diplomatique utilise son droit de contrôle. Il semble qu'il a agi ici régulièrement, ayant incontestablement le dernier mot à dire pour ce qui pouvait amener un changement dans l'état du Quartier.

(1) En fait, l'immeuble fut rendu à la Banque allemande en 1921-1924. (*China Year-Book*, 1925-26, p. 786.)

On peut remarquer, en passant, que cet incident illustre aussi la pratique admise, de l'unanimité nécessaire dans les décisions.

§ 3. — *L'Administration*

Dans les premières années, le Quartier diplomatique ne formait pas un tout unifié au point de vue administratif. Il se divisait en trois fractions : la « section est », la « section ouest » et la « section anglaise ». Les ministres appartenant à chacune d'elles constituaient un groupement particulier avec à leur tête une sorte de doyen spécial (1).

Chaque section avait ses règles propres d'administration et de police. Dans la « section est », par exemple, la police pouvait infliger des amendes, et rien de pareil ne se pratiquait dans les autres.

Cette diversité était légale. Le règlement en vigueur dans le Quartier la prévoyait. Au sujet des amendes, par exemple, il établissait qu'elles pouvaient être imposées « dans les limites de la loi et des règlements existant dans les différents pays ».

Cet état de choses qui créait des difficultés et provoquait des frictions nombreuses, fut cependant approuvé des années par le Corps diplomatique.

On ne songea sérieusement à unifier l'administration

(1) Réunions du 27 mai 1911 et du 6 mars 1913.

qu'à partir de 1911 (1) et il fallut assez longtemps pour mettre la question au point.

A la séance du 21 août 1913, les ministres décidèrent que le Quartier serait considéré comme unifié et que le statut élaboré à cet effet en 1912, entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 1914.

Ce nouveau règlement subit d'ailleurs quelques modifications dès son début (2) et son application fut contrariée par la guerre.

Il fonctionne normalement depuis août 1917, mais il faut noter que ce n'est qu'en 1919 que les divers gouvernements eurent tous donné à leurs représentants les autorisations nécessaires pour que les règles administratives puissent être appliquées légalement à leurs nationaux.

La situation administrative du Quartier est évidemment unique en son genre.

« Le système municipal quelque peu rudimentaire qui fonctionne dans le Quartier diplomatique à Pékin, offre un curieux tableau de pratique administrative irrégulière sur un fond d'autorité politique. » (3).

(1) Réunion du 27 mai 1911.

(2) L'article XIX du règlement dispose: « Au cas où le Corps diplomatique croirait opportun de modifier en tout ou en partie le présent règlement, il se réserve le droit d'y substituer une organisation différente ».

(3) Robert MOORE DUNCAN. — *Peiping Municipality and the Diplomatic Quarter*, p. 103.

Les éléments qui compliquent les choses sont nombreux :

Une grande partie des résidents jouissent des immunités diplomatiques ordinairement reconnues dans la pratique de la vie internationale et, en plus, de quelques privilèges particuliers.

Il y a, d'autre part, des entreprises et établissements étrangers ayant un personnel étranger et chinois. Certaines personnes bénéficient de l'exterritorialité, d'autres non. Enfin, une partie des employés attachés aux établissements du Quartier diplomatique résident dans l'agglomération contrôlée par la municipalité chinoise.

Le fonctionnement administratif du Quartier dépend des pouvoirs sur leurs nationaux que les diplomates détiennent de leurs gouvernements respectifs, de la collaboration de ces diplomates entre eux et avec les autorités chinoises.

La haute-main sur l'administration appartient aux représentants des Puissances signataires du Protocole final de 1901.

Quant aux chefs des autres légations (1) situées dans

On trouve, dans cet ouvrage, des détails intéressants sur l'administration du Quartier diplomatique, ainsi que d'assez nombreux extraits du « Règlement pour le Quartier diplomatique à Pékin ».

(1) Le Danemark, le Portugal, etc., qui ne sont pas signataires du Protocole final, l'Allemagne, qui a perdu ses droits par suite de la guerre (article 128 du traité de Versailles).

le Quartier, ils sont consultés à titre d'information pour les affaires les concernant. Ces légations et leurs ressortissants sont cependant soumis aux règles de l'administration, payent les taxes, etc...

Les fonctions ordinaires de l'administration municipale sont confiées à une commission de cinq membres (art. I et II du règlement).

Cette commission comprend trois agents des légations des Puissances signataires du Protocole, désignés respectivement par leur ministre et deux représentants des résidents du Quartier, élus au scrutin secret, pour un an et rééligibles (art. II et VI du règlement).

Elle prend ses décisions à la majorité, le quorum étant de trois voix et le président ayant voix prépondérante.

Si les membres représentant les légations le jugent nécessaire, ils peuvent appeler d'une décision aux ministres, et ceci à l'affet d'un veto suspensif (art. XII du règlement). D'ailleurs, généralement, les décisions ne sont exécutoires que si elles sont approuvées par les ministres des Puissances signataires du Protocole, auxquels les procès-verbaux des réunions doivent être soumis (art. XI et XII du règlement).

En pratique, il n'y a pas de difficulté; la commission a toute latitude et il lui est laissé une grande initiative.

La commission administrative désigne le trésorier, les directeurs des travaux et le chef de la police qui peuvent

siéger avec voix consultative. (art. VII du règlement).

Il y a un organe très important: le Secrétariat permanent (art. XIV). Le Secrétaire permanent s'occupe pratiquement de toute l'administration et le bon fonctionnement de celle-ci dépend certainement pour une part, de son action (1).

Le travail administratif peut se classer sous les rubriques: finances, police, voirie et quelques services de détail:

L'article XII du règlement dispose:

« La Commission administrative délibère sur les objets suivants:

1. Budget des recettes et des dépenses du Quartier diplomatique;
2. Etablissement des taxes;
3. Mode de recouvrement;
4. Demande en décharge ou réduction d'impôts;
5. Travaux d'assainissement ou de viabilité;
6. Eclairage;

(1) Robert MOORE DUNCAN, *op. cit.*

« The duties which would fall to a mayor in a fully organized municipality are divided between the President of the administrative commission and the Permanent Secretary. The latter official may be compared to a City manager, and it may be said that economical and efficient administration depends very largely upon the loyalty and tact of the Permanent Secretary (p. 111).

» The present Secretary, it may be noted, has served continuously since January 1, 1914, the date of the inauguration of a single administration for the entire D. Q. and the smooth functioning of the several municipal services maintained in the Quarter is in large part due to the administrative ability of this official ». (P. 108).

7. Distribution des eaux;
8. Règlements de police, d'administration, de voirie et de salubrité;
9. Administration et service des emprunts antérieurs.
10. Suggestions au Corps diplomatique pour la modification du règlement du Quartier;
11. Toute autre question concernant l'administration et la police du Quartier. »

Au point de vue financier, les principales sources de revenus sont les suivantes :

1. Taxe foncière sur la propriété bâtie;
2. Taxe foncière sur la propriété non-bâtie;
3. Taxe sur les affaires;
4. Taxe de transfert sur la propriété immobilière;
5. Taxe sur les revenus (depuis janvier 1927).

Dans la pratique, il n'y a pas eu de grosses difficultés soulevées par ces questions (1).

La police (2) s'occupe surtout de la circulation. Elle sert aussi au maintien de l'ordre en temps normal.

(1) Les valeurs proportionnelles des principales sources de revenus étaient, en 1932, les suivantes :

taxes foncières: 42,16 %;
 taxe sur les affaires: 32,84 % (dont 7,17 par les rickshas);
 taxe sur les revenus: 13,72 %.

Les dépenses pour les services municipaux se répartissaient ainsi :

police: 31,30 %; entretien des rues: 33,14 %; éclairage des rues: 11,72 %; administration: 14,83 %; hygiène: 9,01 %.

Il faut noter que la municipalité chinoise contribue aux dépenses d'entretien des rues.

(2) Il y a environ 70 agents de police (chinois).

(Dans le cas de troubles, ceci incombe évidemment aux troupes).

Quelques difficultés se présentent. La commission ne possède en effet aucun pouvoir judiciaire et de plus ne dépend pas d'une seule Puissance, mais de plusieurs en collaboration.

Il n'y a pas de règle générale et ce sont des facteurs politiques plutôt que légaux qui interviennent.

Quand le délinquant est un étranger, tout dépend des autorités de la Puissance intéressée, et il en résulte quelquefois des situations administratives difficiles (1). L'annexe I du règlement pour le Quartier diplomatique prévoit dans son article 13: « Tout acte de résistance envers les agents chargés de veiller à l'exécution du présent règlement sera déféré aux autorités civiles ou militaires de la nationalité du délinquant ».

Pour les Chinois, les infractions aux règles de la circulation sont pratiquement réglées directement par la police du Quartier.

S'il s'agit d'un crime ou délit sérieux, il y a remise du coupable aux autorités municipales chinoises.

Il y a d'ailleurs collaboration cordiale entre la police du Quartier et la police chinoise.

Au point de vue de la voirie, le Quartier diploma-

(1) Il faut noter que les gardes étrangères comprennent une police. Par exemple, il y a quelques « gendarmes » français.

tique est le mieux tenu de Pékin. Il est éclairé en partie par la Peking Electric Company (de direction anglaise) située dans ses limites. L'eau est donnée normalement par la Peking Water Works C^o, mais le Quartier a aussi des puits privés.

Le réseau téléphonique chinois général s'y étend, mais les légations ont leurs installations particulières (1).

(1) Quand Pékin a cessé d'être capitale, la ville a été organisée d'après les règles de la loi sur les municipalités du 3 juillet 1928.

De juillet 1928 à fin 1930, elle a été une Municipalité spéciale, sauf pendant deux mois, à l'époque d'une révolte du Nord, où, d'après les instructions du quartier général des armées du Nord-Est, elle fut temporairement considérée comme une municipalité ordinaire sous le contrôle du Gouvernement provincial du Hopei (ancien Tche-Li).

En décembre 1930 le Yuan exécutif du Gouvernement de Nankin y fit appliquer la loi organique sur les municipalités, promulguée le 20 mai 1930.

C'est cette loi qui régit Pékin actuellement et en fait une des municipalités définies par son article 2: « Une zone habitée remplissant l'une des conditions suivantes sera organisée en municipalité placée sous le contrôle direct du Yuan exécutif:

1. La capitale de la République chinoise;
2. Une population de plus d'un million d'habitants;
3. Des circonstances politiques et économiques spéciales... »

A la tête du Gouvernement municipal se trouve un maire assisté de hauts fonctionnaires.

La loi de 1930 prévoyait, en outre, une Assemblée municipale élue. Les premières élections ont eu lieu en mars 1933.

(Sur l'organisation et le fonctionnement de la Municipalité, voir l'ouvrage cité de R. MOORE DUNCAN.)

CHAPITRE IV

LA DÉFENSE

L'article VII du Protocole final de 1901, reconnaît au Quartier diplomatique le droit d'être « mis en état de défense ».

Cette défense est assurée par des gardes étrangères et par l'organisation spéciale d'une partie du terrain en « glacis ».

Ces éléments sont étudiés en deux paragraphes distincts et dans un troisième nous donnons quelques indications générales sur les troupes étrangères en territoire chinois et sur la condition militaire internationale de la Chine.

§ 1. — *Le glacis*

C'est le Protocole du 13 juin 1904 qui contient les textes relatifs au glacis. Ils sont assez détaillés et se trouvent dans les articles 2, 3, 4, 5 et 6.

L'article 2 définit le glacis comme « le terrain compris entre les limites du Quartier et les murs de la défen-

se » (1), puis en fixe la nature juridique qui est la « propriété commune ».

L'article 5 détermine les conditions d'organisation de sa défense.

Les articles 3, 4, 5 précisent quelques points particuliers (2).

Le régime de la « propriété commune », s'étend à tous les éléments du Quartier qui ne sont pas du domaine propre des légations ou des autres personnes morales ou privées. « C'est une curieuse situation de droit international que celle d'un Corps diplomatique possédant en indivision une partie du sol du pays auprès duquel il est accrédité. » (3).

C'est surtout au sujet du glacis que ce régime est particulièrement caractéristique et a suscité des difficultés.

On aurait pu fort bien choisir une autre solution. Les nécessités de la défense n'impliquaient pas obligatoirement la « propriété commune ». Chaque légation aurait pu être propriétaire du sol de la partie attenante du glacis, les prescriptions nécessaires pour la défense fixées dans l'article 5, constituant alors une simple servitude sur cette propriété.

Pour la compréhension de la nature juridique établie,

(1) Le Quartier est bordé, en-deçà du glacis, de murs crénelés et de fossés.

(2) Voir ces articles p. 57 et suiv.

(3) ESCARRA. — *La Chine et le Droit international*, p. 124.

il est intéressant de se reporter aux négociations de 1901-1904.

Le glacis constituant la périphérie du Quartier, c'est à son sujet qu'il y eut les délicates tractations entre représentants étrangers et plénipotentiaires chinois, au sujet des limites.

Une commission militaire avait établi en février 1901 un rapport relatif à l'espace nécessaire, pour pouvoir assurer une organisation défensive efficace.

Le Corps diplomatique eut à procéder à des négociations délicates et ce n'est qu'en juillet que l'on finit par se mettre d'accord. Les principaux points de friction étaient relatifs aux limites ouest et nord. La commission militaire avait proposé de faire inclure dans le Quartier, par la première, plusieurs domaines contenant d'importants bureaux du Gouvernement chinois (en particulier les ministères de l'Intérieur, des Finances et des Rites), et par la deuxième le vieux temple impérial de Tang-tze.

Les plénipotentiaires chinois, Li-Hong-tchang et le prince K'ing protestent énergiquement et dans une réponse au Corps diplomatique, ils disent notamment : « ...Le Tang-tze et les autres bureaux et bâtiments publics en question sont sis relativement loin des légations. Du point de vue des Légations, leur exclusion du Quartier diplomatique aurait des conséquences fâcheuses, mais les faire entrer dans ses limites priverait la cité de tous ce qui est l'essence même d'une Capitale.

La mesure proposée n'est pas de faible importance pour la dignité de l'Etat et pour l'espoir du peuple. » (1).

Par la suite, le doyen, M. Czikann, déclare que l'on pourrait laisser le Tang-tze à la disposition de l'Empereur, mais qu'à chacune de ses visites, il lui faudrait demander l'autorisation de traverser le glacis. Les Chinois n'acceptent pas cette condition et finalement cèdent le temple au Quartier diplomatique. Ils obtiennent en compensation des concessions appréciables au sujet de la limite ouest.

La question réglée vis-à-vis de la Chine, il y eut des discussions nombreuses entre les diplomates avant la signature du protocole de 1904.

Les vues des divers membres du Corps diplomatique sont d'abord vagues, instables, divergentes. Les ministres arrivent bien à établir un régime de « propriété commune », mais plusieurs d'entre eux auraient voulu que le glacis soit divisé en fractions dont chacune appartiendrait en propre à la légation attenante. La « propriété commune » en effet, est une situation susceptible de gêner les Légations, de restreindre leur liberté d'action et de limiter leurs privilèges.

A la réunion du 12 janvier 1904, les Représentants belge et italien veulent, sur leur part du glacis, la propriété pure et simple. Ils conçoivent que la nécessité de

(1) Cité par R. MOORE DUNCAN, *op. cit.* p. 98.

la défense doit constituer une simple servitude sans qu'il soit utile de changer la qualification du droit de propriété de chaque légation. Dans ce cas, soutiennent-ils, si dans l'avenir toute mesure de protection devenait inutile, chaque Légation aurait automatiquement la propriété complète et libre; au contraire, le régime de « propriété commune » serait cause de difficultés très sérieuses (1).

Cette idée est préconisée par ceux qui cherchent à accroître toujours plus leur situation. Il est intéressant de remarquer que les revendications du ministre italien portent justement sur la portion contenant le temple Tang-tze, portion dont le Corps diplomatique n'avait pu obtenir la cession par la Chine, qu'après des tractations délicates et parce que c'était, selon lui, absolument nécessaire pour la défense du Quartier.

Le système de « propriété commune » finit cependant par triompher, après que Sir E. Satow eut modéré ses collègues trop ambitieux en leur faisant remarquer que les légations possèdent des domaines dix fois plus étendus qu'avant 1900.

Dans la suite des années, quand toutes les questions de principe furent établies, le glacis a suscité encore des controverses et des difficultés.

(1) Les ministres Beau (réunion du 21 décembre 1901), puis Dubail (réunion du 12 janvier 1904) exposèrent le point de vue de la France qui était le suivant: dans le cas où les mesures de défense deviendraient inutiles, le glacis devrait faire retour à la Chine immédiatement et sans aucune compensation de sa part.

L'article 6 du protocole de 1904, précise bien que les légations ou les associations, ou les particuliers, ne doivent faire « aucun empiètement sur le glacis... ». L'article 4 interdit que des constructions nouvelles soient élevées « en un point quelconque du glacis, sans le consentement unanime des représentants des Puissances signataires du protocole de 1901 ».

M. Pergament signale (1), que des violations de ces règles ont été commises fréquemment.

Il arriva que des portions de terrain, sur le glacis même, fussent louées, particulièrement pour l'usage d'hôtels ou de bars et maisons mal famées fréquentées par des chinois et surtout par les soldats des gardes étrangères. Les autorisations étaient données simplement par la légation correspondante ou même tout simplement par la commission administrative de la section intéressée. Le doyen, Sir J. Jordan, constate cette situation et en décrit les résultats : « tapage, désordre, scènes indescriptibles dans les rues, en un mot, état de choses scandaleux ».

Cette façon de procéder n'est certainement pas conforme au protocole de 1904. Il aurait fallu une autorisation donnée par l'ensemble du Corps diplomatique.

Nous faisons remarquer qu'on ne peut justifier la chose par l'idée d'une approbation tacite. Le Corps

(1) PERGAMENT, *op. cit.*, p. 28.

diplomatie s'occupa en effet de la question, à plusieurs reprises, mais ce fut pour se heurter à ces divergences de vues, des considérations d'intérêt, etc... Aucune solution bien efficace ne put être atteinte (1).

Au point de vue de l'entretien, de l'usage et de l'organisation défensive, le glacis est divisé en fractions confiées respectivement à chaque légation. Ceci ne demande aucune explication particulière.

Au moment de la guerre, les Austro-Allemands ayant perdu leur droit sur la « propriété commune » du glacis, aussi bien que celui de participer à sa défense, les portions correspondantes furent confiées aux légations voisines. Le « glacis autrichien » en particulier, sur la proposition du ministre français, passa sous le contrôle de la légation du Japon.

§ 2. — *Les gardes des Légations*

Il existe un certain nombre de textes formels relatifs aux gardes et troupes étrangères, textes qu'il faut énumérer tout d'abord. Les plus importants, ceux qui sont fondamentaux, sont contenus dans les articles VII et IX du Protocole final.

Le dernier alinéa de *l'article VII*, que nous connais-

(1) Voir, en particulier, les séances des 29 mai et 2 juillet 1913.

Voir aussi ce que nous disons à propos de l'unanimité des décisions.

sons déjà dispose : « *Dans le protocole annexé à la lettre du 16 janvier 1901, la Chine a reconnu pour chaque Puissance, le droit de maintenir une garde permanente dans le dit quartier pour la défense de sa légation* ».

Cette phrase est extraite d'un autre document, la « *Note collective concernant les conditions de rétablissement de relations normales entre la Chine et les Puissances* », adressée le 22 décembre 1900, par les représentants de onze nations et acceptée par la Chine le 16 janvier 1901.

La protection des Légations, outre les gardes proprement dites, prévoit le maintien des communications avec la mer. *L'article VIII* du Protocole final, concourt à ce but en stipulant la destruction des Forts de Ta-kou et *l'article IX* est le suivant :

« *Art. IX. — Le Gouvernement chinois a accordé aux Puissances, dans le protocole annexé à la lettre du 16 janvier 1901, le droit d'occuper certains points, à déterminer par un accord entre elles, pour maintenir les communications libres entre la capitale et la mer. Ces points occupés par les Puissances sont :*

Houang-Ts'oun, Lang-Fang, Yang-ts'oun, T'ien-tsin, Kiun-Iéang-tchang, T'ang-k'ou, Lou-tai, Tang-chan, Louan-tchéou, Tchang-li, Ts'in-wang-tao, Chan-haï-kouan. »

On trouve enfin d'autres dispositions concernant les troupes dans les « *Conditions de dissolution du Gouver-*

nement provisoire de T'ien-tsin » (1), note adressée le 15 juillet 1902 par la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon.

Ce document organise pratiquement l'occupation entre Pékin et la mer.

Il règle les détails de la vie des troupes : exercices, manœuvres, condition de leur approvisionnement (exempt de taxe), droit d'occuper des quartiers d'été.

Il établit que le Gouvernement chinois s'engage à ne pas stationner de troupes à moins de 12 kilomètres des forces étrangères et qu'à T'ien-tsin, il ne peut subsister que la garde du vice-roi, forte d'au maximum 300 hommes.

Telles sont les dispositions prévues par les traités. Ces mesures avaient paru nécessaires aux diplomates, étant donné les circonstances de l'époque. Elles semblaient avoir été envisagées comme susceptibles de modifications futures.

Les Américains, soucieux surtout d'un avenir de relations commerciales, le remarquaient particulièrement.

Dans une lettre du 16 février 1901, au Secrétaire d'Etat, le ministre des Etats-Unis, M. Conger, disait notamment : « It seems to me the surest and most reaso-

(1) Le texte se trouve dans MAC-MURRAY, *op. cit.*, T. I, p. 316.

nable way to protect all foreigners, is to require the most stringent treaty guarantees for the future and insist upon their being carried out rigidly everywhere. If the Empire is to be preserved with a Government at all worth having diplomatic relations with then it must be a Government strong enough to protect the representatives of friendly powers in its capital from mob violence. If it can not do this, or if it is necessary for the foreign powers to defend their representatives against attacks of the Chinese Government itself, then it is not worth holding relations with ».

Le ministre suivant, M. Rockill, le 2 mars, écrivait : « I submitted to day to my colleagues that the political side of this question, as well as of all the questions connected with military measures to be taken in this province, was infinitely the most important, and they must all agree with me that the carrying out of the elaborate plan provided for by the report (1) was of very doubtful expediency, if we propose to try and establish cordial relations with the Chinese Government. We had, by the terms of the Joint Note, acquired the right to make the Diplomatic Quarter defensible and to hold with military forces the lines of communication with the sea, but we should, I thought, confine ourselves to letting the Chinese know that we will only exercise

(1) Il s'agit du rapport de la commission militaire, à laquelle le Corps diplomatique avait soumis les questions relatives à la défense.

these rights so far as conditions may require, and that the extent of our defensive measures, both in Peking and along the lines of communication, must always depend on the spirit which may animate the Chinese Government and people..... » (1).

Dans une note détaillée du 10 décembre 1900, le Ministre d'Angleterre Sir E. Satow, reconnaissait que des mesures de précaution étaient nécessaires mais il pensait « that they will, year by year, become less necessary and that eventually, at no distant date, it will be possible to dispense with them altogether ».

Nous avons vu que les textes des traités prévoient pour chaque légation le droit d'avoir une garde et de coopérer à la défense du Quartier.

Ceci n'a jamais été considéré par les Puissances comme une obligation.

Les Puissances qui ont eu des gardes à Pékin sont : la France, l'Allemagne, le Japon, la Russie, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, les Etats-Unis, la Hollande, la Grande-Bretagne et l'Italie.

Au début, l'effectif fut fixé d'après l'avis du Feld-Marechal de Waldersee, à environ 2.000 hommes, les principales légations en ayant respectivement de 150 (Etats-Unis) à 300 (France, Japon, Russie et Allemagne).

(1) Cité par R. MOORE DUNCAN, *op. cit.*, p. 96.

Le fait que cette occupation était considérée par certains comme provisoire est marqué par l'incident suivant provoqué par la Russie (1).

Le 12 décembre 1913, le ministre Krupensky déclara devant l'assemblée du Corps diplomatique, que la situation de la capitale étant devenue tranquille, son Gouvernement décidait de retirer ses troupes de la Chine du nord, laissant seulement quelques hommes à Pékin. Il désirerait cependant que les autres Puissances en fassent autant.

Malgré le refus de celles-ci, le détachement russe fut retiré en mars 1914 (les quelques soldats restant partirent eux-même en 1918 après la révolution).

A la déclaration de guerre, en 1917, les troupes allemandes furent internées par la Chine (2).

Les Légations qui aujourd'hui entretiennent des gardes sont celles d'Amérique, d'Angleterre, de France, d'Italie et du Japon. L'effectif d'ensemble est assez faible: environ un millier d'hommes. L'ensemble des troupes occupant divers points de la Chine du Nord, d'après les traités de 1901, comprend en temps ordinaire de 4 à 5.000 hommes.

(1) PERGAMENT, *op. cit.*, p. 18, en note.

(2) En cas de guerre de Puissances entre elles, leurs concessions en territoire chinois sont considérées comme neutres. (Voir, à ce propos, l'article 1^{er} du traité additionnel au traité sino-américain de 1858, signé à Washington, le 28 juillet 1868, dans ESCARRA: *La Chine et le Droit international*, p. 137.)

§ 3. — *Quelques généralités sur les troupes étrangères
en territoire chinois
et sur la situation militaire internationale de la Chine* (1)

Tout ce que nous venons de dire se rapporte directement ou indirectement aux gardes des légations.

La situation est évidemment paradoxale puisque « la Chine, Etat politiquement indépendant, en paix avec les autres Puissances, est cependant tenue d'accepter sur son territoire la présence de garnisons étrangères » (2). Elle est néanmoins légale et basée sur des traités.

D'autres traités méritant encore plus le qualificatif d'« inégaux » ont donné aux japonais en Mandchourie, des droits militaires spéciaux qui n'ont fait que s'étendre.

En dehors de tout accord avec la Chine, les Pays étrangers se sont adjugés des droits supplémentaires. Par exemple des résolutions du Corps diplomatique du 26 janvier 1912, pendant la révolution, ont décidé et réglé unilatéralement le contrôle militaire de la voie

(1) Nous estimons nécessaire, sans trop sortir de notre sujet, de donner les quelques développements qui suivent. Pour bien comprendre les mesures de protection étudiées, il faut absolument les situer dans leur cadre, qui est tout à fait particulier.

(2) ESCARRA. — *La Chine et le Droit international*, p. 129. Le chapitre IV de cet ouvrage donne des détails intéressants sur la condition internationale militaire de la Chine.

ferrée Pékin-Moukden, jusqu'à Chan-hai-kouan, sur la frontière de Mandchourie (1).

Dans les périodes de troubles, quand les Puissances ont des craintes pour la vie ou les biens de leurs nationaux, les effectifs ordinaires sont parfois notablement renforcés et des détachements très importants sont envoyés et mettent en état de défense certaines portions du territoire chinois, malgré les protestations unanimes de tous les Gouvernements chinois. Tel est le cas de Chang-haï, en 1927 (2), celui de Tsi-nan-fou, en 1928.

Tout ceci n'est évidemment pas légal, n'est fondé sur aucun traité. Il est inutile d'en rechercher une explication juridique.

Si parfois « l'envoi de corps expéditionnaires relève exclusivement d'une politique de force » (3) [nous pensons surtout au Japon], il semble que des circonstances

(1) C'est la suite de l'incident de Ling-Cheng (attaque d'un train par des bandits), incident que le Gouvernement chinois ne pouvait arriver à régler.

Les sentiments des résidents étrangers à la suite de cette affaire étaient exprimés dans un article du *Far East Times*, réclamant: « l'installation d'un organe militaire chargé d'assurer le service des principales voies de communication par terre et par eau, et la création d'une haute commission de chinois et d'étrangers qui aura à contrôler les mesures prises en vue de la pacification, commission responsable devant le Gouvernement chinois et comptable de ses actes devant le Corps diplomatique ».

(2) A cette époque, les troupes étrangères de la Chine du nord étaient elles-mêmes renforcées au point d'atteindre environ 12.000 hommes (*China Year Book*, 1928, p. 1298). A noter aussi à cette époque la présence de plus de 50 navires de guerre étrangers devant Chang-haï.

(3) ESCARRA. — *La Chine et le Droit international*, p. 135.

tout à fait spéciales puissent justifier, en fait, dans certains cas, la présence de troupes étrangères.

On ne peut pas comparer exactement, dans son organisation, la Chine à un Etat de notre Europe.

Les divers clans militaires qui troublent le Pays ont parfois été dirigés par des chefs étrangers (Soviets); ils ont eu des unités étrangères dans leur rang. Les Nordistes comptaient, par exemple, des régiments de « russes blancs », les Sudistes des éléments soviétiques.

Des officiers ou soldats étrangers ont servi avec les troupes chinoises: aviateurs en particulier.

Enfin, les diverses armées chinoises qui entretiennent les luttes intérieures, reçoivent des armes et munitions de l'étranger. A la demande des Etats-Unis, le 5 mai 1919 fut bien signé « l'Arms Embargo Agreement » (1) et le Gouvernement chinois sollicité d'interdire l'importation, mais en pratique, tout cela est resté lettre morte.

M. Escarra en donne une explication très vivante dans son ouvrage *Droits et intérêts étrangers en Chine* (p. 86 et suiv.). Il dit notamment:

« Tel Gouvernement donné n'entend reconnaître l'introduction d'armes comme illicite qu'autant qu'elle a lieu au profit de ses adversaires politiques. Mais il

(1) Signé par la Grande-Bretagne, la Belgique, le Portugal, les Etats-Unis, la Russie, le Brésil, la France, le Japon, les Pays-Bas, le Danemark, la Belgique, l'Italie.

L'Allemagne a déclaré y adhérer en 1928 (réunion du Corps diplomatique du 28 février 1928).

D'autres Etats ont refusé.

s'empresse de déclarer régulière toute importation faite à son profit... Il faut noter qu'on ne peut pas parler ici de contrebande, car ces exportations soi-disant frappées d'embargo, entrent en Chine librement, légalement, en vertu de documents de douane en bonne et dûe forme, délivrés par les autorités régulières, conformément aux dispositions des traités et des règlements douaniers !

» En réalité, les Chinois, tout en déclarant abhorrer l'idée de toute intervention étrangère, demandent aux puissances de faire leur propre police à leur propre place. Les Puissances n'y tiennent pas... et le jour où elles y consentiraient, elles feraient contre elles l'unanimité de l'opinion publique chinoise. Celle-ci ne manquerait pas de les accuser d'empêcher la Chine de se procurer le matériel moderne dont elle a besoin pour son armée nationale, afin de maintenir le pays dans un état d'infériorité vis-à-vis des étrangers. Telle est la morale de l'histoire. »

Ceci a été écrit, il est vrai, avant l'« unification » de la Chine par la victoire des Sudistes, mais c'est encore bien actuel.

L'ensemble des circonstances que nous venons de citer constitue une situation trouble et équivoque. En cas d'aggression contre les nationaux étrangers, il est difficile d'atteindre ou même de connaître les vrais coupables et les instigateurs.

Si la présence de certaines troupes étrangères en Chine est illégale et peut être une source d'incidents, il nous semble cependant qu'elle est justifiée par la nécessité de protéger des nationaux et des droits acquis (1).

Cette action, d'ailleurs, n'est pas dirigée contre le Gouvernement chinois. Quand celui-ci sera assez fort pour se faire respecter, quand la Chine sera sérieusement organisée, il ne sera plus nécessaire aux Puissances, d'assurer leur propre défense.

A plusieurs reprises, la Chine a demandé officiellement le retrait des gardes et troupes étrangères.

Un exposé intéressant est fait dans le mémorandum soumis à la Conférence de la Paix en 1919 (2).

Après avoir affirmé le changement des conditions, particulièrement caractérisé par le respect pour la vie et les biens étrangers, dans les dernières années; l'atteinte grave portée à la souveraineté de la Chine et à la fierté du peuple; la cause de troubles divers que constitue la présence des troupes et gardes, le mémorandum conclut :

« Pour ces raisons, le Gouvernement chinois demande avec insistance :

» 1° Que toutes les troupes étrangères dont la pré-

(1) Il y a bien, dans certaines villes, des corps de volontaires, mais ce n'est pas suffisant.

A noter aussi l'existence de certaines organisations occultes, surtout japonaises, dont les membres ont chez eux leurs armes et sont prêts à être enrôlés.

(2) Voir *China Year-Book*, 1921-22, p. 721.

sence sur le territoire chinois est sans justification légale, soient retirées immédiatement;

2° Que les articles VII et IX du Protocole de 1901 soient abrogés et les troupes étrangères stationnées, en vertu de ces stipulations, soient complètement retirées dans un délai d'un an à dater de la déclaration que la conférence aura faite à cet effet. »

On s'est occupé de la question à la Conférence de Washington (5^e séance, le 1^{er} février 1922), où est adoptée la résolution VII suivante :

« Attendu que les Puissances ont, à certaines époques, maintenu en Chine des forces armées, y compris des forces de police et des gardes de voies ferrées pour la protection de la vie et des biens étrangers y résidant en vertu des traités, attendu qu'il apparaît que certaines de ces forces armées, sont maintenues en Chine sans autorisation à ces fins, résultant des traités et accords, attendu que les Puissances ont déclaré leur intention de retirer leurs forces armées actuellement maintenues en Chine, sans autorisation à ces fins résultant des traités et accords, dès que la Chine aura assuré la protection de la vie et des biens étrangers, attendu que la Chine a déclaré voir l'intention d'être en mesure d'assurer la protection de la vie et des biens des dits étrangers en Chine,

Et afin qu'il y ait un accord explicite quant aux condi-

tions desquelles doit dépendre en chaque cas l'exécution pratique des dites intentions,

» Il est décidé :

» Que les représentants diplomatiques des Puissances représentées à la Conférence de Washington, c'est-à-dire : les Etats-Unis, la Belgique, l'Empire Britannique, la France, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Portugal, seront chargés par leurs gouvernements respectifs, dès que la Chine en fera la demande, de s'associer avec trois représentants du Gouvernement chinois pour mener conjointement avec eux une enquête complète et impartiale quant aux problèmes soulevés par les déclarations d'intentions ci-dessus, manifestées par les Puissances et la Chine ; ils prépareront un rapport complet et détaillé exposant sans réserves leurs constatations de fait et leurs opinions touchant les questions soumises par la conférence à leur enquête ; ils adresseront un exemplaire de leur rapport à chacun des gouvernements intéressés, lesquels publieront en commun le dit rapport avec telles observations que chacun d'entre eux trouvera appropriées.

» Les représentants de chacune de ces dites Puissances pourront faire, soit isolément, soit à plusieurs, des rapports de minorité déclarant leurs divergences de vues s'il s'en produit, quant au rapport de la majorité ; que chacune des Puissances précitées sera libre d'accepter ou de rejeter tout ou partie des constatations de fait

ou opinions exprimées dans le rapport ; toutefois, aucune des dites Puissances ne pourra en aucun cas faire dépendre soit directement, soit indirectement son acceptation de tout ou partie des constatations de fait ou opinions de l'octroi par la Chine d'une concession, faveur, bénéfice ou immunité quelconque, soit d'ordre politique, soit d'ordre économique. »

Ce sont des déclarations de principe et les délégués ne se sont pas encore réunis.

D'une façon générale, dans sa lutte pour l'abrogation des « traités inégaux » la Chine n'a pas beaucoup insisté sur le retrait des troupes. « Dans les innombrables documents chinois relatifs à l'abolition ou à la revision des traités inégaux : notes diplomatiques, déclarations politiques, protestations d'organismes privés et publics, articles de presse, pamphlets, etc... la question des garnisons étrangères est toujours reléguée à l'arrière-plan, parfois n'est pas mentionnée. » (1).

Nous pensons, quant à nous que la plupart des Puissances étrangères qui maintiennent des troupes en Chine, n'ont d'autre but que la protection de leurs nationaux et de leurs droits et intérêts reconnus. Seul, le Japon peut faire exception et ici, on peut remarquer que la présence des troupes internationales en divers

(1) ESCARRA. — *Droits et intérêts étrangers en Chine*, p. 83.

points du territoire chinois, a pu gêner cet état impérialitse, dans ses entreprises, et être une sauvegarde de l'intégrité du territoire chinois.

Le jour où la Chine sera sérieusement organisée dans la pratique et aura un Gouvernement suffisamment fort et obéi, sans aucun doute les Puissances consentiront à retirer leurs troupes.

CHAPITRE V

LES RÉSIDENTS CHINOIS ET LE DROIT D'ASILE

§ 1. — *Les Résidents chinois*

Aux termes de l'article VII du Protocole final, le Quartier diplomatique est un quartier « dans lequel les Chinois n'auront pas le droit de résider ».

Au cours des négociations de 1900, cette disposition soulève déjà une discussion intéressante.

Les limites fixées, englobaient quelques bâtiments publics et beaucoup de propriétés privées. Celles-ci furent évidemment confisquées, leurs titulaires déposés et le Corps diplomatique demanda au Gouvernement chinois de les indemniser.

Celui-ci fait des difficultés et veut éluder le paiement. Il se base d'une part sur l'équité: celui qui utilise un bien en devant lui-même le prix et d'autre part, sur des considérations de droit international que les plénipotentiaires chinois développaient ainsi que dans une lettre du 23 mars 1901 au doyen du Corps diplomatique: plénipotentiaires chinois développaient ainsi dans une action entre deux nations, dans laquelle les particuliers

n'ont rien à voir ; le Gouvernement vainqueur a le droit de saisir la propriété publique, mais non la propriété privée ; néanmoins, le pays victorieux peut utiliser la propriété privée, mais, naturellement, à la condition d'en payer le prix à son possesseur. »

Dans leur communication, les plénipotentiaires concèdent cependant que leur Gouvernement, malgré toutes les objections de principe, payera les indemnités voulues, mais à condition que le Corps diplomatique adopte une solution plus favorable à la Chine, au sujet de plusieurs bâtiments publics (Tang'tze et autres).

La réponse du doyen fait bien ressortir les principes dirigeant les diplomates étrangers. Elle déclare aux plénipotentiaires chinois :

« ...Ce n'est pas, comme vous semblez le croire, par droit de conquête que les ministres étrangers ont saisi la propriété privée située dans les limites du Quartier... C'est parce que l'annexion de ces propriétés est indispensable pour la défense future du Quartier diplomatique et parce qu'elles ont été utilisées comme refuge par les réguliers et les Boxeurs qui ont attaqué les légations pendant deux mois.. Mes collègues attirent votre attention sur le fait que l'état de guerre n'existe pas et n'a jamais existé durant l'année dernière entre la Chine et les Gouvernements dont ils sont les plénipotentiaires. » (1).

(1) Cité par R. MOORE DUNCAN, *op. cit.*, p. 100.

Cette interdiction faite aux Chinois, de résider dans le Quartier diplomatique, est, depuis son origine, appliquée d'une façon assez stricte, au moins en période normale (1). Elle est motivée par une raison de sécurité, de police et se rattache aussi au fait que le Quartier est concédé pour l'usage spécial des Légations.

Les Chinois ne peuvent acheter ou louer de propriété dans le Quartier. Une institution chinoise ou à participation chinoise (entreprise, banque, magasin) ne pourrait y fonctionner. Un Français qui avait loué un immeuble lui appartenant, à un Chinois, provoqua une protestation du Corps diplomatique et le Chinois dut quitter la maison (2).

Il faut remarquer que la règle n'a jamais été considérée comme devant s'étendre au personnel (employés, domestiques, boys) utilisé par les Légations, les troupes, les associations et entreprises, ainsi que les particuliers étrangers fixés régulièrement sur le Quartier.

Dans ce que nous disons, il faut faire la réserve se rapportant au « droit d'asile », sujet développé au paragraphe suivant.

(1) Il en est tout autrement dans les concessions. Là non plus, régulièrement, les Chinois ne devraient pas résider. Mais, si nous prenons comme exemple les concessions de Chang-haï, le recensement de 1930 indiquait pour la concession française un nombre d'habitants chinois de plus de 430.000 à côté d'environ 12.000 étrangers. Dans la cession internationale, il y avait près de 1 million de chinois à côté de 86.000 étrangers.

(2) YOSHITOMI. — *Les zones soumises à l'administration étrangère en Chine au point de vue du Droit international.*

En outre des cas isolés et individuels ou un Chinois, pour des raisons politiques personnelles, vient chercher refuge et utilise le « droit d'asile » des Légations, il est certain que dans les périodes troublées ou anormales, des Chinois sont venus en nombre résider pour un temps dans le Quartier.

Nous rappelons le cas de l'Hôtel des « Wagons-Lits » en 1917 (cas qui n'est pas le seul), [1] où résidaient des Chinois en nombre important et que nous avons cité pour illustrer l'action du Corps diplomatique. Il faut remarquer que la décision prise alors ne se basait pas sur le « droit d'asile », mais sur les termes de l'article VII. Cette décision d'ailleurs semble montrer que le Corps diplomatique ne considère pas l'interdiction comme absolue ou tout au moins n'est pas toujours disposé à la faire respecter dans tous les cas (2).

Se rapportant à notre question, il est bon de dire un mot de la circulation des Chinois dans le Quartier diplomatique. Cette circulation n'est pas absolument libre, elle comporte des restrictions.

(1) « Several months ago (en mars 1926), the entire Diplomatic Quarter presented a rare sight. Under the influence of the happenings in Peking, chinese ministers, the Premier, the chief Executive, dignitaries and wealthy people flocked into the Diplomatic Quarter. They moved there by the tens and hundreds, bringing not only their family but also their money, valuables and to a certain extent their goods and furniture. This was done in daylight, quite openly, without the slightest indication of an effort, on the part of the Diplomatic Body or the administrative commission to prevent, protest or even reduce the influx ». — J. PERGAMENT, *op. cit.*, p. 45.

(2) Voir p. 76.

L'article 4 du règlement dispse :

« Il est interdit aux Chinois de passer sur la partie de la muraille réservée, par le Protocole, pour la défense des Légations.

» Les soldats chinois, même non porteurs de leurs armes, ne pourront traverser le Quartier diplomatique que si les autorités chinoises en ont préalablement obtenu l'autorisation de la commission administrative. Exception est seulement faite à cette règle pour les quelques personnes de la suite des fonctionnaires chinois qui se rendraient en visite officielle dans l'une des habitations du Quartier diplomatique, pour les soldats escortant des convois de numéraire aux banques, pour les escortes militaires se rendant aux Légations pour les audiences (1).

» Il est interdit aux Chinois, quel que soit leur emploi, commerce ou profession, de circuler avec des armes ou des munitions dans le Quartier diplomatique. »

L'article 5 prévoit des restrictions au trafic des voitures chinoises et des rikshas (2), et l'annexe II du rè-

(1) Après la première révolution Sun Yat-sen était descendu à l'hôtel des « Wagons-Lits » et le président Yuan Che-kaï, en son honneur, avait mis une garde chinoise devant l'hôtel. Le Corps diplomatique protesta, parce que le Gouvernement chinois ne lui avait pas demandé l'autorisation.

(2) La municipalité chinoise paie une redevance pour la circulation des voitures et rikshas.

Il faut noter qu'à certaines époques, une telle circulation a été complètement prohibée.

glement précise les conditions particulières et de détail, à respecter par les rikhas, dans le Quartier.

§ 2. — *Le Droit d'asile*

Nous avons vu qu'un malfaiteur chinois ne pourrait chercher refuge dans le Quartier diplomatique. Il serait en effet, remis par la police étrangère, aux autorités chinoises, sans qu'il soit nécessaire de suivre la procédure de l'extradition (1). Mais il est une question délicate, celle des réfugiés politiques, qui est particulièrement intéressante à étudier en Chine.

Nous cherchons d'abord par des considérations théoriques et d'histoire, à voir si le « droit d'asile » peut se justifier, puis nous examinerons la pratique relative au Quartier diplomatique.

Le « droit d'asile » a, sans aucun doute, existé anciennement, mais il a disparu à peu près partout, et ses derniers vestiges se sont évanouis au cours du dix-neuvième siècle.

Dans quelques rares pays, en particulier dans certains états de l'Amérique du Sud, il est encore accordé formel-

(1) D'une façon générale, en droit international, un criminel qui se réfugierait dans une ambassade serait remis directement aux autorités du pays.

La « franchise de l'hôtel de l'ambassade » empêche seulement les mesures de police de la part de ces autorités. V. LE FUR: *Précis de Droit international public*, Paris, 1933, p. 233.

lement aux représentants diplomatiques étrangers, un droit d'asile pour les réfugiés politiques, mais cette exception n'est basée sur aucun principe général et uniquement sur un usage local.

En l'absence de règle générale de droit international public en ce sens, peut-on fonder le droit d'asile sur un usage local, en Chine?

Il ne semble pas. Dans les œuvres chinoises, anciennes, ou dans les études historiques sur ce pays, on ne trouve aucune mention d'un tel usage.

Certains auteurs ont voulu rattacher ce droit aux privilèges de juridiction consulaire, mais ce rattachement nous semble vicieux, quant au cas particulier de la Chine.

En effet, dans les pays à juridiction consulaire, les privilèges reposent à la fois sur l'usage et sur les traités, et il est nécessaire de bien noter la distinction entre ces deux fondements.

En Chine « tout l'ensemble des droits extraterritoriaux qui existent depuis trois quarts de siècle, doivent leur existence légale aux concessions faites par la Chine dans ses traités avec les Puissances occidentales. En un mot... les traités ont créé les droits et n'ont pas simplement reconnu des droits ayant une autre origine » (1). Il faut bien remarquer que dans ce pays, les droits

(1) WILLOUGHBY. — *Foreign rights and interests in China*, p. 18.

d'exterritorialité ne dérivent pas de la coutume, mais uniquement des traités. Ceux-ci d'ailleurs n'ont pas été acceptés de bon gré et ils ont été presque toujours imposés à la Chine qui les appelle pour cela des « traités inégaux ».

C'est donc seulement dans les traités que nous pourrions trouver une base valable à ce « droit d'asile », or, aucun de ceux-ci ne mentionne ou ne laisse entendre un tel droit.

Si nous regardons des traités de caractère général, par exemple, ceux de 1858, avec l'Angleterre et la France, qui ont servi de modèles, en quelque sorte, à beaucoup d'autres, nous y trouvons des dispositions précises relatives au statut des agents diplomatiques étrangers.

Le traité anglais du 26 juin 1858 stipule dans son article VI: « Her Majesty the Queen of Great Britain agree that the privileges hereby secured, shall be enjoyed in her dominions by the ambassadors, ministers or diplomatic agents of the Emperor of China, accredited to the Court of Her Majesty ».

Le traité français du 27 juin dispose dans son article II: « Les Agents diplomatiques devront réciproquement jouir au lieu de leur résidence, des privilèges et exemptions qui leur sont accordées par le Droit international ».

Il ressort de ceci qu'au point de vue de la représen-

tation diplomatique, on a posé d'une façon formelle le principe de réciprocité. Ces traités, de caractère général, ne fondent donc en aucune manière, de droit particulier d'asile dont pourraient se prévaloir les agents diplomatiques étrangers de Pékin.

Peut-on alors trouver une justification dans le Protocole spécial qui établit le Quartier diplomatique? Certainement non. Ici c'est encore plus net, rien dans l'article VII ne concède un droit d'asile. Il serait vraiment exagéré de chercher à le rattacher aux termes « usage des légations » et « police exclusive » !

Tous ces traités et protocoles, par lesquels la Chine a accordé aux étrangers, des privilèges spéciaux, doivent d'ailleurs être interprétés d'une façon restrictive. Ils constituent en effet des limitations à sa souveraineté et on ne peut penser qu'elle a voulu donner plus que ce qui découle exactement de leurs dispositions.

Cette idée générale a souvent d'ailleurs été reconnue par les ministres étrangers eux-mêmes. Rappelons en passant l'opinion du ministre français, qui en 1917, sur un cas particulier, déclarait : « Les Austro-Allemands, aussi bien que n'importe quels étrangers en Chine, ne peuvent se prévaloir d'aucuns droits autres que ceux dont ils jouissent de par leurs traités (avec la Chine) » (1).

(1) Voir p. 69.

M. Pergament (1) qui fait une étude très approfondie de la question, cite un extrait d'un travail important: « Le droit d'asile dans les légations et consulats étrangers et les négociations pour sa suppression en Haïti » (2), travail dont les conclusions sont reprises en substance par Fauchille dans son traité de Droit international public (3) et où il est dit, entre autres choses: « La franchise des quartiers (quartier de l'hôtel de l'Ambassade, maisons groupées alentour) disparut en Europe à la fin du xvir^e siècle et avec elle le droit d'asile qui en avait été la conséquence... La franchise des quartiers existe encore dans les pays d'Orient, en Chine notamment, au profit des quartiers assignés aux Européens (voir traité franco-chinois du 27 juin 1858, article 10). »

M. Pergament donne ensuite le texte de l'art. 10 en question (4), et constatant, ce qui nous paraît absolument exact, qu'il ne peut, de toute évidence justifier le droit d'asile, conclut: « On comprend ainsi le peu de solidité du fondement sur lequel les Européens en Chine édifient parfois leurs droits, immunités et prérogatives. L'assertion arbitraire fait son chemin de livre en livre et, finalement, une « légende » ou une « mythe » sont

(1) J. PERGAMENT, *op. cit.*, p. 97, note.

(2) Cette étude figure dans la *Revue générale de Droit international public*, T. XV, 1908.

(3) FAUCHILLE. — *Traité de Droit international public*, p. 84.

(4) Voir le texte dans ESCARRA: *La Chine et le Droit international*, p. 289.

transformés en une thèse juridique « universellement reconnue ». Nos diplomates se hâtent de proclamer que nous avons un droit intégralement reconnu et ensuite tout le monde le croit... même le Gouvernement chinois » (1).

Cette observation très juste faite sur un cas particulier nous paraît d'ailleurs pouvoir s'entendre de façon plus générale et fait, en quelque sorte, le tableau d'une situation commune en Chine.

Il nous faut donc conclure que le « droit d'asile » du Quartier diplomatique est juridiquement dénué de tout fondement.

Voyons maintenant quelle est la pratique du « droit d'asile » dans les Légations et le Quartier diplomatique.

Le Corps diplomatique a toujours proclamé, parfois avec insistance, et appliqué ce droit. Cela ressort des procès-verbaux des réunions.

Nous examinerons en détail le cas du général Tchan-hiun.

Ce général, chef d'armée à Sou-tchéou, s'empara de Pékin le 1^{er} juillet 1917, en chassa Touan Ki-Jouei et rétablit l'Empereur sur le trône, mais les provinces ne l'ayant pas suivi, la restauration ne put tenir et Touan Ki-Jouei reprit Pékin le 17 juillet. Tchan-hiun se réfugie à la Légation des Pays-Bas (2).

(1) PERGAMENT, *op. cit.*, p. 97, en note.

(2) MASPERO. — *La Chine*, T. II, p. 113 et suiv.

Le Gouvernement chinois, pour lequel la présence du conspirateur dans les murs de la capitale, pouvait être gênante, demande son expulsion, tout en donnant des garanties pour sa personne. Le ministre de Hollande refusant d'agréer à ce désir, le Gouvernement chinois en appelle au Corps diplomatique qui s'occupe de la question dans sa séance du 8 novembre 1917 (1).

Les ministres reconnaissent bien que garder le général dans les murs du Quartier est un acte inamical vis-à-vis du Gouvernement chinois, mais ils désirent assurer la sécurité de Tchan-hiun, en même temps que « sauver la face » de la Légation des Pays-Bas.

Ils décident en conséquence : « Tchan-hiun sera invité à quitter le Quartier pour se rendre à l'île française de la Réunion, sous la protection du Corps diplomatique. Là, il vivra en liberté sous la protection des lois françaises jusqu'à la fin de la guerre, moment où il pourra décider lui-même de quitter son refuge du territoire français pour se rendre où il voudra, sauf toutefois en Chine, jusqu'à ce que le Gouvernement chinois ne lui ait octroyé cette possibilité ».

Le problème intéressant qui se pose à cette réunion, est celui du droit d'asile relatif à chaque légation particulière et du même droit relatif à l'ensemble du Quartier diplomatique.

(1) PERGAMENT, *op. cit.*, p. 77 et suiv.

Le ministre italien l'explique d'une façon nette : « Sans aucun doute, chaque légation dans le Quartier, ne peut exercer son droit d'asile sans créer une certaine responsabilité collective du Corps diplomatique tout entier. Celui-ci en effet, est obligé de contrôler tout ce qui se passe dans les limites du Quartier et il est en même temps détenteur d'un droit d'asile général qui se place plus haut que le droit d'asile particulier dont jouit chaque légation ».

Cette proposition provoque les protestations des représentants belge, français, russe et anglais, « contre une théorie qui tend à diminuer les droits d'une légation particulière, fut-elle située dans le Quartier ». « Une légation située dans ces limites, ne doit pas avoir moins de droit qu'une autre située en dehors. »

Le ministre américain, M. Reinsh, est d'avis que « soumettre l'exercice du droit d'asile individuel au contrôle collectif du Corps diplomatique, signifierait établir une théorie absolument nouvelle, qui diminuerait d'une façon très appréciable, un droit reconnu pleinement comme appartenant à chaque légation ».

Le doyen, Sir John Jordan pense de son côté : « à mon avis, les légations qui se trouvent dans le Quartier sont soumises au régime établi par le Protocole et par suite l'exercice de certains de leurs droits est inévitablement restreint. Les légations ne peuvent pas accorder asile à quiconque sans créer par le fait même une responsa-

bilité collective pour les autres légations situées dans le Quartier. »

Finalement, la séance se termine par l'adoption d'une proposition du ministre russe demandant : « qu'il soit fermement établi que la réunion n'avait jamais eu l'intention de mettre en doute la nature particulière de ce droit qui est pleinement possédé par chaque légation séparément et exercé par elle indépendamment du droit général d'asile, qui appartient à l'ensemble du Corps diplomatique, sur le territoire du Quartier ».

On voit donc qu'au point de vue des représentants étrangers, le droit d'asile existe pour chaque légation et de plus pour l'ensemble du Quartier. Tous sont d'accord sur ce point : « La seule différence d'opinion parmi eux consiste exclusivement dans le fait que d'après certains le droit particulier puisse être subordonné au droit général, le droit individuel au droit collectif, tandis que d'après les autres, les deux droits (celui d'une légation isolée et celui du Corps entier) existent d'une manière parallèle indépendamment l'un de l'autre ». (1).

Telle est l'opinion des ministres étrangers. Quelle est, en regard, l'attitude du Gouvernement chinois ?

Il est certain qu'il y a eu parfois, de sa part, des pro-

(1) PERGAMENT, *op. cit.*, p. 83.

testations, mais il semble que ce ne soit pas quant au principe (1).

Au sujet de l'affaire que nous avons décrite, dans un télégramme adressé aux Légations, le Maréchal Touan Ki-Jouei, alors Président du Conseil de la République, disait: « Bien que Tchan-hiun mérite châtiment de la loi, personne ne peut cependant l'empêcher de trouver asile dans les Légations. ».

En 1913, d'ailleurs, le Corps diplomatique avait adopté une résolution précisant qu'un réfugié politique chinois pourrait seulement être expulsé hors du territoire chinois et le Gouvernement n'avait nullement protesté. Il semble donc que celui-ci reconnaisse le droit d'asile.

Les cas où des réfugiés politiques sont venus chercher asile dans le Quartier sont nombreux. Les plus notables eurent lieu en 1912 pendant les troubles révolutionnaires et à la mort de Yuan Che-k'ai, en 1917, où en plus du général Tchan-hiun, le Président de la République se réfugia dans le Quartier (2); en 1920, où les chefs du

(1) Signalons, toutefois, qu'en novembre 1929, le comité exécutif du Kouo-ming Tang a demandé au Wai-kiao Pou que, dans le but d'empêcher les réactionnaires de se servir des concessions comme base d'opérations, il y ait dans les traités à venir avec les Puissances une clause prévoyant la possibilité d'extradition des Chinois ayant offensé le Gouvernement. (*Politique de Pékin*, du 9 novembre 1929.)

(2) « Le Président Li (Yuan-hong) que l'on gardait à vue dans son Yamen, trouva asile à la légation du Japon, après s'être présenté sous un déguisement, sans s'être fait reconnaître, à l'hôpital Saint-Michel, appartenant à la mission

parti Anfou fuyaient l'irritation populaire; en 1926, où le Président du Conseil et de nombreux officiels furent heureux de se mettre à l'abri dans les murs des Légations, etc...

Cette pratique n'est évidemment pas sans inconvénients pour la Chine, M. Escarra en fait un sombre tableau: « Non seulement les ministres étrangers ont dirigé la politique chinoise suivant leurs intérêts, faisant s'entre-choquer des généraux et politiciens chinois, mais encore le Quartier est devenu un lieu d'asile pour les réfugiés politiques chinois. Chaque Légation abritait ainsi, en cas de revers, ceux qui faisaient sa politique. Non seulement, en outre de l'hôtel particulier du ministre, le territoire de la légation était considéré comme inviolable, mais on logeait les réfugiés dans des hôtels étrangers se trouvant dans le Quartier des Légations, dans des banques même, et on considérait que la police chinoise n'avait pas le droit d'y pénétrer. Aucune règle du droit international ne justifie une telle pratique..... » (1).

Il nous semble cependant qu'il ne faille pas prendre trop au tragique une pratique dont presque tous les

lazariste française. Au bout de quelques jours, le ministre de France obtenait, après des pourparlers qui durèrent plusieurs heures, l'autorisation de recueillir à la Légation de France la femme de l'ex-Président de la République et ses enfants abandonnés par lui au moment de sa fuite ». (Tiré d'un article de M. le député Outrey, en sept. 1917, dans le *Courrier d'Haiphong*, cité par MASPERO, *La Chine*, T. 2, p. 125.)

(1) *La Chine et le Droit international*, p. 124.

politiciens chinois ont été heureux de bénéficier en quelque sorte, à tour de rôle. Mais il convient de reconnaître que si, elle est courante et même admise, il n'en est pas moins vrai qu'elle est dénuée de tout espèce de fondement et, parfois, est une cause de sérieux inconvénients pour le Gouvernement chinois (1).

(1) Le Quartier diplomatique n'a pas le monopole de ce « droit d'asile ». Les politiciens en disgrâce momentanée trouvent aussi un refuge dans les concessions, particulièrement à T'sien-tsin et à Chang-hai.

Le « droit d'asile » des concessions échappe encore plus que celui du Quartier diplomatique, à tout essai de justification.

Au sujet du droit d'asile, étudié d'un autre point de vue (asile sur des navires de guerre en eaux intérieures étrangères), on trouve des développements très intéressants dans le grand ouvrage de M. Gilbert GIDEL: *Le Droit International de la mer*. Temps de paix, 3 volumes, Paris, 1932. En voici quelques passages qui ne sont pas sans présenter de l'intérêt, par analogie, pour notre question.

Le règlement pour la marine américaine déclare: « Le droit d'asile pour les réfugiés politiques ou autres n'est pas fondé en droit international, mais, dans les pays où se produisent de fréquentes insurrections et où le Gouvernement est toujours instable, la coutume locale admet qu'asile soit donné. »

M. GIDEL relate que l'Institut de Droit international, dans ses résolutions de Stockholm (1928), « concernant les réfugiés politiques, laisse liberté d'appréciation au commandant sur le point de savoir s'il doit ou non les recevoir; s'il les reçoit, il doit s'astreindre à respecter certaines règles; s'il reçoit à son bord des réfugiés politiques, il faut que cette situation soit nettement établie et qu'il les admette dans des conditions telles que cet acte ne constitue pas de sa part un secours donné à l'une des parties en lutte au préjudice de l'autre. Il ne peut débarquer ces réfugiés sur une autre partie du territoire de l'Etat, dans les eaux duquel il les a reçus à son bord, ni si près de ce territoire qu'il y puissent retourner sans difficulté ».

M. GIDEL formule l'appréciation générale suivante:

« Il est illégitime de la part d'un navire de guerre étranger de soustraire des inculpés ou condamnés politiques à l'action des autorités de l'état riverain; mais l'immunité du navire étranger interdit à l'Etat riverain toute possibilité de réaction directe. Tout le reste est affaire de politique ».

G. GIDEL, *op. cit.*, T. II, p. 285 et suivantes.

TROISIÈME PARTIE

Situation et tendances actuelles

TROISIEME PARTIE

SITUATION ET TENDANCES ACTUELLES

Dans l'aperçu historique de la première partie, nous avons laissé la Chine en l'année 1900, après la révolte des Boxeurs. Depuis, la situation a évolué et est devenue notablement différente.

C'est sur ce fond nouveau qu'il faut étudier la situation et les tendances actuelles, relatives au Quartier diplomatique (1).

A L'INTERIEUR, le régime millénaire, l'Empire, s'est écroulé en 1911. Les débuts de la République ont constitué une période de chaos, d'anarchie totale, de luttes de généraux et il n'y eut alors, pendant des années, aucun gouvernement sérieux.

Enfin, en 1928, la prise de Pékin par les Sudistes a marqué une victoire incontestable du parti nationaliste Kouo-ming Tang et, sans aucun doute, sous l'égide du Gouvernement de Nankin, une étape sérieuse vers

(1) Dans cette III^{me} partie, nous indiquons les modifications et les événements récents qui se rapportent au point de vue juridique, mais afin de traiter plus complètement le sujet, nous sommes amenés à faire surtout des considérations politiques.

« l'unification » de la Chine, qui peut donner une certaine confiance dans l'avenir. La Chine est devenue moins repliée sur elle-même. Par leurs études et leurs séjours dans les autres grands Pays et par leurs contacts plus nombreux et plus étroits avec les étrangers, particulièrement dans les concessions devenues des centres d'activité et de richesses énormes, une élite de chinois semble être en mesure de guider la Chine vers une ère de progrès et d'amélioration matérielle.

Si, dans le domaine matériel, la Chine comprend la nécessité de se rapprocher de notre civilisation occidentale, il va sans dire qu'au point de vue moral, elle conserve toujours sa personnalité marquée.

LES RELATIONS EXTERIEURES de la Chine pendant la période moderne peuvent se caractériser par ces mots: « lutte pour la suppression des traités inégaux ».

La réaction a commencé dès 1901. Dans les traités suivants, la Chine s'est toujours efforcée de faire inscrire au moins une promesse de renonciation conditionnelle aux privilèges (1), quand elle ne put spécifier l'absence de ces privilèges.

Ce sont surtout de grands événements: la grande guerre et la révolution russe, qui ont favorisé l'évolution

(1) Le premier de ces traités est le traité Mackay, du 5 septembre 1902 avec l'Angleterre. (V. ESCARRA: *La Chine et le Droit international*, p. 15.)

rapide des relations sino-étrangères. D'une part, les Empires centraux, puis la Russie, perdirent automatiquement leur situation, puis signèrent de nouveaux traités basés sur « l'égalité, la réciprocité et la justice ». D'autre part, l'U.R.S.S. s'immisça, comme ennemie des « Etats capitalistes », dans la politique intérieure chinoise et des fossés se creusèrent entre les diverses Puissances, rendant évidentes des rivalités dont la Chine sut éminemment profiter.

La grande guerre, d'un point de vue plus général, a fait rentrer la Chine, d'une façon complète, dans la vie internationale moderne (Conférence de la Paix, Conférence de Washington, Société des Nations).

LES ATTITUDES ACTUELLES respectives des grandes Puissances intéressées et de la Chine nous semblent pouvoir se caractériser ainsi :

Le Japon a, vis-à-vis de la Chine, une attitude tantôt prudente et amicale, tantôt hardie et brutale. Il poursuit cependant une action continue d'expansion en Chine. Certains y voient la recherche d'une politique de prestige impérialiste inadmissible. D'autres trouvent cette action justifiée par des raisons économiques et de droit à la vie du peuple japonais. Il nous semble que l'équilibre et la solution juste ne pourront venir que d'une entente moyenne et d'une collaboration entre la Chine et le Japon (1).

(1) C'est dans cette voie que la Chine a l'air de se diriger.

L'U.R.S.S., malgré ce qu'on pourrait croire et malgré des textes formels de traités, continue l'impérialisme russe, aggravé de procédés encore moins scrupuleux. L'Union des Soviets et le Japon sont les deux Puissances qui pèsent le plus lourdement sur la Chine. Elles sont bien apparemment antagonistes, mais nous croyons qu'il ne faut pas attendre de cet antagonisme seul, un équilibre favorable à la Chine. De nombreux indices montrent que ces deux Puissances savent et sauraient facilement s'entendre au détriment de ce pays.

L'Angleterre, qui faisait traditionnellement en Extrême-Orient une politique forte et de prestige, a, devant les atteintes portées à son commerce, modifié sa méthode. De sa nouvelle politique, le moins qu'on puisse dire est qu'elle est complaisante. Il semble, d'ailleurs, que malgré ses espoirs, la Grande-Bretagne y ait beaucoup perdu.

Les Etats-Unis, ayant des visées commerciales. ont, de tout temps, poursuivi et poursuivent encore une politique d'un libéralisme extrême, saisissant toutes les occasions pour s'attirer les bonnes grâces du Gouvernement chinois.

Se souvenir de la récente crise du Gouvernement chinois d'août 1935, où Wang Ching-wei, qui avait démissionné pour avoir été accusé de faire une politique trop conciliante vis-à-vis du Japon, fut rappelé.

Voir aussi, dans le *Temps* du 10 septembre 1935, l'article de M. André DUBOSCQ: « Le Mandchoukouo, la Chine et le Sud-Mandchourien ».

L'Allemagne, dont la place était prépondérante avant la guerre, est en train de reconquérir cette situation. Elle a bien perdu ses privilèges formels, mais il en est résulté une situation, en fait, véritablement privilégiée. Par son aide matérielle, par ses entreprises, ses missions, son influence s'accroît rapidement. Ses agents choisis et ses diplomates de première valeur, lui préparent le plus bel avenir.

La France possède en Chine, certes, quelques intérêts matériels, et le genre de ceux-ci les maintint assez à l'abri. Les politiciens chinois, à l'heure actuelle, jugent le prestige des Etats étrangers, surtout d'après les intérêts économiques, cependant la France a, en Chine, une influence morale certaine et il nous semble que par ses traditions, sa civilisation, ses idées libérales, notre pays est celui que les Chinois pourraient le plus facilement comprendre et estimer. On peut regretter la place un peu effacée de la France.

L'Italie n'a que des intérêts secondaires; toutefois, là comme partout, elle ne ménage rien pour renforcer son prestige.

Le Saint-Siège a entrepris en Chine une action d'un caractère nouveau. Dans un message, adressé en 1927, au délégué apostolique, le Pape exprimait ses souhaits au peuple chinois, « le plus nombreux de la terre et dont les aspirations légitimes doivent être pleinement reconnues ». Le Vatican a voulu créer une Eglise chinoise et

a développé ses buts dans l'Encyclique *Rerum ecclesie gestarum*. Cette direction est absolument logique, mais comme elle est tout entière sur le plan moral, on peut faire une remarque qui vaut, d'ailleurs, pour une telle action de toute Puissance étrangère : agir sur la mentalité chinoise, sur tout ce qui touche à des considérations religieuses ou philosophiques est toujours aussi difficile ; il ne faut attendre des résultats en ce sens qu'avec le plus grand scepticisme.

La Chine, malgré ses dissensions intérieures, a été relativement unie en face de l'étranger. Sa politique extérieure est caractérisée par une continuité absolument remarquable : toujours la lutte pour reconquérir sa pleine souveraineté et pour abolir les traités inégaux.

Elle a profité des nombreux incidents sino-étrangers, dont la plupart ont amené des concessions en sa faveur, mais elle a surtout lutté pacifiquement dans le plan du Droit international, en basant ses revendications sur l'application de la règle *rebus sic stantibus*, sur le pacte de la S.D.N. et sur les principes wilsoniens.

Il est impressionnant de regarder la liste des nouveaux traités conclus et des gains de la jeune Chine durant les années qui ont suivi la grande guerre.

Il faut cependant reconnaître que ce sont les circonstances et les rivalités entre les Puissances qui ont surtout permis cela. La Chine est encore d'une extrême fai-

blesse et ne peut diriger fermement les événements. Pour la dernière affaire de Mandchourie, elle a bien fait appel à la S.D.N. mais n'a pu rien faire pour l'aider dans sa tâche et n'a pas pu opposer au Japon une résistance armée.

La Chine a d'ailleurs eu encore des déboires (conflits sino-russe, sino-japonais) qui montrent nettement la nécessité primordiale pour elle : devenir un état organisé et fort.

C'est alors seulement — et cela semble devoir être pour un avenir peut-être encore assez lointain — que la Chine occupera sa place normale dans le concert des Nations.

Dans ces quelques pages, nous avons voulu donner ces indications sommaires, uniquement pour marquer la coupure nette qui s'est produite dans l'histoire des relations extérieures de la Chine et qui doit faire considérer la situation actuelle sous un jour absolument nouveau (1).

(1) Toutes les questions qui se rapportent à la politique extérieure de la Chine, à l'action des Puissances étrangères et au problème du Pacifique, sont traitées dans de nombreux ouvrages.

Il faut lire les études d'auteurs particulièrement compétents et qualifiés :

ESCARRA. — *La Chine et le Droit international* (1931), chap. I.

Comte SFORZA. — *L'Enigme chinoise* (1928).

André DUBOSCQ. — *La Chine en face des Puissances. La Chine et le Pacifique* (1931).

H. CASSEVILLE. — *Nankin contre Tokio* (1934).

William MARTIN. — *Il faut comprendre la Chine* (1935).

Nous allons voir, dans deux chapitres, ce qui a trait à notre question spéciale :

Dans le chapitre I, les conséquences de la Grande guerre et de la rivalité des Puissances, quant au Quartier des légations et à la représentation diplomatique.

Dans le chapitre II, la situation paradoxale qui résulte du changement de capitale, effectué en 1928, par le Gouvernement nationaliste.

CHAPITRE PREMIER

LA DÉSUNION DES PUISSANCES ET LE QUARTIER DIPLOMATIQUE

La grande guerre, d'une part, la révolution russe et l'action particulière de l'U. R. S. S., d'autre part, sont les causes qui ont eu le plus de répercussions directes sur la situation du Quartier diplomatique. Enfin, c'est toujours dans ce même quartier que vivent côte à côte les représentants officiels des politiques opposées, schématiquement indiquées précédemment, et ces divergences ont rendu difficile la situation du Corps diplomatique.

Conséquences de la guerre, action de l'U. R. S. S., position nouvelle du Corps diplomatique, telles sont les questions que nous allons examiner en trois paragraphes distincts.

§ I. — *A la suite de la guerre,*

les Empires centraux ont perdu leurs privilèges

C'est à la suite des Etats-Unis, à propos de la guerre sous-marine, que la Chine rompit les relations diplomatiques avec l'Allemagne. Le 24 mars 1917, le Gouvernement déclarait: « ... Afin de manifester notre respect

pour le Droit des gens et protéger les biens et les vies de nos nationaux, nous vous annonçons, par la présente, qu'à partir d'aujourd'hui, le Gouvernement chinois n'a plus de relations diplomatiques avec l'Allemagne ». Le 28 mars, le ministre d'Allemagne quittait Pékin.

La guerre fut déclarée le 14 août et cette décision, suivie d'une proclamation, qui disait notamment : « ... Notre espoir d'amener un état de choses plus favorable étant anéanti, nous déclarons que l'état de guerre existe avec l'Allemagne et l'Autriche; par conséquent, tous les traités, accords et conventions avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie sont abrogés... »

Le Président Touan Ki-Joueï montra une certaine énergie: il fit expulser ou interner les sujets ennemis et mettre leurs biens sous séquestre (1).

Au point de vue du Quartier diplomatique, les questions qu'il fallait régler, du fait de cette situation nouvelle, étaient celle du sort des propriétés des légations ennemies et celle de la collaboration à la défense.

La Chine ayant concédé l'ensemble du Quartier au groupe des Puissances signataires du Protocole final, n'avait aucun droit à prétendre unilatéralement au retour des fractions considérées.

(1) Cette action ne fut cependant pas absolument poursuivie. Des Allemands et des Autrichiens purent continuer à combattre ouvertement la cause des Alliés. A une protestation des ministres, le Gouvernement chinois répondit simplement qu'il était prêt à leur donner satisfaction « dans une certaine mesure ».

En fait, les bâtiments des nations ennemies furent occupés et gardés par des Etats neutres: les Pays-Bas pour l'Allemagne, et l'Espagne pour l'Autriche-Hongrie.

Les portions du glacis furent confiées aux légations voisines (légation japonaise pour le glacis autrichien).

Toutes ces questions furent réglées par les ministres des Puissances signataires du Protocole final sans que le Gouvernement chinois ne fut admis à dire son mot. La chose n'alla d'ailleurs pas sans mal ni sans susciter de sérieuses difficultés, au sein du Corps diplomatique (1).

La défaite des Empires centraux a définitivement établi la perte de leurs privilèges et la Chine a recouvré ses droits souverains.

L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ne sont plus considérées comme Etats signataires du Protocole de 1901. Ceci est prévu par les articles 128 du traité de Versailles et 113 du traité de Saint-Germain.

Les Puissances centrales, dans leurs nouveaux accords avec la Chine, ont d'ailleurs spécifié qu'elles renonçaient à la propriété des terrains de leurs légations ainsi qu'aux privilèges particuliers de la fiction territoriale créée par le Protocole de 1901.

Le traité sino-allemand du 20 mai 1921 spécifie: « Le

(1) Voir les discussions qui eurent lieu à ce propos aux réunions du Corps diplomatique (p. 67).

Gouvernement de la République allemande déclare renoncer, en faveur de la Chine, à tous les droits que le Gouvernement allemand possède sur le glacis dépendant de la Légation d'Allemagne à Pékin, admettant que par l'expression de propriété publique, on devra comprendre le terrain mentionné ».

L'article 130 du traité de Versailles a réglé le sort des propriétés allemandes du Quartier diplomatique. Après avoir énuméré tout ce que l'Allemagne doit céder à la Chine, il ajoute : « Il est entendu toutefois que les domaines utilisés comme résidences diplomatiques ou consulaires ne rentrent pas dans la cession ci-dessus, et, de plus, qu'aucune mesure ne doit être prise par le Gouvernement chinois pour disposer de la propriété allemande publique ou privée, située dans le Quartier des légations à Pékin, sans le consentement des représentants diplomatiques des Puissances qui, à l'entrée en vigueur du présent traité, demeurent parties au Protocole final du 7 septembre 1901 ».

En fait, après la signature de la paix, l'Allemagne est rentrée en possession de sa légation.

Comme l'Autriche-Hongrie a été démembrée, sa légation était un bien qu'il fallait diviser et répartir entre les divers états issus de ce démembrement. Une partie des bâtiments et des terrains se trouvant disponibles, le Corps diplomatique les offrit à un certain nombre d'Etats qui s'étaient fait représenter à Pékin posté-

rieurement à 1901. Des fractions furent acquises, d'après une décision du 21 mai 1921, par le Danemark, la Suède, la Norvège, le Brésil, le Mexique et Cuba (1).

L'Allemagne a reconnu l'abandon de ses privilèges dans l'accord du 2 mai 1921, conclu d'après « les principes du respect de la souveraineté territoriale, de l'égalité et de la réciprocité » et dont l'article premier, notamment, stipule :

« Les hautes parties contractantes auront le droit d'envoyer mutuellement des agents diplomatiques dûment accrédités qui jouiront réciproquement, dans le Pays de leur résidence, des privilèges et immunités que leur accorde le Droit des gens ».

Le ministre d'Allemagne ne siège plus dans les réunions des représentants des Puissances signataires du Protocole final. Il est simplement consulté, pour les questions administratives, à titre d'information sur les sujets le concernant (2).

(1) D'après SOULIÉ DE MORANT. — *Exterritorialité et intérêts étrangers en Chine*, p. 283. — Nous n'avons pu vérifier, par ailleurs, si ces dispositions ont été effectivement mises à exécution.

(2) Les rivalités irréductibles que la guerre créa entre les Puissances européennes ont, en quelque sorte, un symbole à Pékin même : l'ancien monument Ketteler. Voici ce qu'en dit le Comte SFORZA (*L'Enigme chinoise*, p. 33) :

« Quelques mois après le meurtre... le protocole de Pékin fixa — de par la volonté unanime de l'Europe — qu'un arc commémoratif (Pei-lho) serait érigé par les Chinois à l'endroit même où Ketteler, dont le cadavre ne fut jamais retrouvé, avait été assassiné. Plus encore qu'un monument au courageux diplomate, c'était une leçon permanente aux Chinois : les inscriptions leur rappelaient la honte d'avoir attaqué des ambassadeurs. Une inscription latine accentuait la signification « catholique » du monument.

§ 2. — *La situation et l'action de l'U.R.S.S.*

On connaît l'action profonde que l'U.R.S.S. a eu en Chine et l'on sait qu'après l'avoir utilisée contre les Puissances, le Gouvernement chinois a cherché à l'éliminer.

Si des rapports commerciaux ou particuliers ont existé d'une façon ininterrompue entre la Chine et l'U.R.S.S., les relations diplomatiques officielles sino-soviétiques sont celles qui ont subi le plus de vicissitudes.

Le 23 septembre 1920, la Chine (Gouvernement de Pékin, Tchang Tso-lin) rompit ses relations avec la Russie, se fit restituer les concessions et abolit tous les

» Mais Ketteler n'était-il pas un Boche? Ainsi pensèrent, un jour de novembre 1918, les embusqués de l'arc-en-ciel international de Pékin, aussitôt que le télégramme annonçant l'armistice fut connu. Et l'on courut à la rue de la Ha-Ta-Men, et l'on tâcha de faire sauter le Pei-Iho. Mais les braillards internationaux ne réussirent pas à détruire le majestueux monument. Seules quelques colonnes devinrent branlantes, au grand danger des passants.

Quelque temps après, le Wai-kia Pou, se préoccupant de ce danger, adressa une note douceuse au Corps diplomatique pour l'informer que l'administration de la Capitale pouvait se charger du déplacement d'un monument devenu dangereux.

» On avait eu le temps de réfléchir, mais on s'en garda bien. Le Corps diplomatique consentit et le Pei-Iho a été relégué dans un parc public, loin de l'endroit où Ketteler laissa la vie. Les inscriptions latines furent perdues comme par hasard. L'Arc ne porte plus qu'une seule inscription chinoise: le moins qu'on puisse en dire, c'est qu'elle est équivoque. Voici sa traduction littérale: « C'est le Droit qui a vaincu ». Plus un mot de Ketteler. Qui s'occupe d'un diable étranger mort? La casuistique chinoise interprète comme elle veut le triomphe du « Droit ».

traités existants, comme cela avait eu lieu pour les Empires centraux.

Au même moment arriva à Pékin le premier agent des Soviets, Yourine, délégué par la nouvelle République d'Extrême-Orient (capitale Tchita). Yourine devait être remplacé, dès le mois de mai 1921, par un représentant direct de Moscou, Paikess lui-même, suivi, en septembre, de Yoffe.

Karakan, qui leur succéda, à Pékin, en 1923, signa le fameux traité du 31 mai 1924. A la suite de cet accord, malgré quelques difficultés dues à la situation intérieure en Chine et à l'animosité des autres Puissances contre les Soviets, les immeubles de l'ancienne légation russe furent transférés aux représentants du Gouvernement de l'U.R.S.S. (1).

Deux ans plus tard, le 10 septembre 1926, Tchang Tso-lin renvoya Karakhan de Pékin, puis, à la suite de la tentative de révolution communiste de Canton, en décembre 1928, le Gouvernement de Nankin fit fermer les consulats soviétiques et le représentant des Soviets, Tchernykh, contraint de quitter le territoire chinois, fut rappelé par Moscou.

Plusieurs chefs du Kouo-ming Tang plaidèrent auprès de Chiang-Kaï Shek (2) pour le rétablissement des relations diplomatiques sino-soviétiques, mais il fallut les

(1) Voir MASPÉRO. — *La Chine*, T. 2, p. 205.

(2) Ou Tsiang Kiai-che.

derniers événements de Mandchourie pour faire acquiescer le généralissime de Nankin.

C'est à la suite d'un échange de notes entre M. Litvinoff et M. Yen, que les relations diplomatiques et consulaires entre l'U.R.S.S. et la Chine ont été reprises le 12 décembre 1932 et fonctionnent depuis lors.

Nous étudierons ici seulement deux questions se référant directement au Quartier diplomatique, à savoir : 1° malgré les termes de l'accord de 1924, l'U.R.S.S. semble se considérer successeur de la Russie, comme cosignataire du Protocole de 1901 ; 2° la perquisition de l'ambassade des Soviets par les autorités chinoises en avril 1927.

L'accord du 31 mai 1924, entre l'U.R.S.S. et la Chine indiquait bien l'annulation de tous les droits antérieurement consentis à l'ancienne Russie et un avenir d'accords conclus « sur la base de l'égalité, de la réciprocité et de la justice ». Ce traité n'était cependant rien moins qu'un « traité inégal », particulièrement dans ses clauses relatives au chemin de fer de l'Est chinois (article 9 et annexe I).

La politique de Moscou a d'ailleurs immédiatement violé l'esprit du traité. L'ambassade et les consulats soviétiques ont toujours abrité un très important personnel d'agents bénéficiant de l'immunité diplomatique et étaient, en fait, des centres ou des agences de propa-

gande révolutionnaire, maintenant une puissante emprise sur les affaires intérieures et extérieures de la Chine.

L'article 4 de l'accord précité stipule : « Le Gouvernement de l'Union des Républiques soviétiques socialistes... déclare que tous les traités, arrangements, etc., passés entre l'ancien gouvernement impérial et quelque autre tierce partie que ce soit, qui sont de nature à affecter les droits souverains ou les intérêts de la Chine, deviennent nuls et non avenue... ».

Cet article paraît devoir priver l'U.R.S.S. de tous les privilèges des Treaty Powers et, en particulier, de ceux résultant du Protocole final de 1901 quant au Quartier diplomatique.

En fait, un incident, relatif au « glacis », a montré que l'Union des Soviets semblait estimer avoir conservé sa qualité de signataire dudit protocole (1).

Des soldats de la garde américaine avaient fait des exercices militaires sur la partie du glacis attenante à la légation de l'U.R.S.S. Le 18 février 1925, l'ambassadeur, M. Karakhan, adressa aux ministres une note, où il demandait, après des mesures de détail, « que dorénavant, en général, il ne soit plus permis de faire usage du glacis russe sans l'autorisation formelle de l'ambassadeur de l'Union ». Cette note débutait en ces termes : « Le soussigné, représentant de l'U.R.S.S., a l'hon-

(1) ESCARRA. — *Droits et intérêts étrangers en Chine*, p. XI.

neur de porter à l'attention de L.L.E.E. les représentants en Chine des *autres* Puissances signataires du Protocole de 1901... »

Un autre fait confirme cette attitude. Le ministre du Japon, M. Yoshizawa, à propos de la remise à l'ambassade des bâtiments de l'ancienne légation de Russie, écrivait à l'ambassadeur soviétique: « Le 1^{er} août, le doyen des représentants des Puissances signataires du Protocole de 1901 exposa, devant ses collègues, la communication que vous lui avez adressée le 26 juillet 1924, et, en outre, les informa que dans la conversation qu'il eut avec vous le 24 juillet, vous lui avez indiqué que le Gouvernement des Soviets se considérait encore comme cosignataire dudit Protocole ».

L'ambassade soviétique n'ayant jamais rectifié cette allégation, on peut la tenir comme conforme aux prétentions des Soviets. Il faut cependant remarquer que dans ses protestations au sujet de la perquisition chinoise du 6 avril 1927, le chargé d'affaires de l'U.R.S.S. ne s'est pas référé aux droits spéciaux découlant du Protocole de 1901 (1).

(1) A ce propos, il est intéressant de noter que dans son ouvrage, paru en 1927, M. PERGAMENT déclare formellement: « Alors que l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ne viennent plus en considération d'après les traités de Versailles et de Saint-Germain, la place de la Russie est maintenant tenue par l'U.R.S.S. Donc, à l'heure actuelle, il reste neuf cosignataires du Protocole final parmi ceux qui avaient contracté avec la Chine ». *The Diplomatic Quarter*, p. 5.

Le second point, très intéressant à examiner, est celui de la perquisition d'avril 1927.

Cette perquisition fut faite avec une grande habileté.

Les soldats chinois encerclèrent les immeubles et, revolver au poing, arrêtaient tout le personnel.

Des officiers russes essayèrent bien de mettre le feu à certains pavillons, afin de détruire des documents compromettants, mais des pompiers avaient judicieusement été amenés sur les lieux et on peut dire que rien n'échappa à la police chinoise.

On découvrit ainsi des armes et des munitions; une somme importante en billets de banque chinois; une liste des noms de quatre mille communistes; des brochures et des tracts; plusieurs sceaux utilisés par la commission de propagande, portant des inscriptions hostiles aux Puissances étrangères, ainsi que des sceaux du parti « national » de Feng Yu-siang, qui luttait alors avec l'U.R.S.S. contre l'impérialisme étranger.

Parmi les documents saisis, les plus importants, il faut citer, d'une part: l'instruction donnée par le comité exécutif de la III^{me} Internationale au parti communiste chinois et, d'autre part, le montant des frais des agents soviétiques opérant en Chine.

L'emploi de ces sommes était détaillé. Pour la période d'octobre 1925 à mars 1926, 93.863 dollars avaient été consacrés à la propagande ordinaire; 148.830 dollars, à

l'armée de Feng Yu-siang, et 128.000 dollars aux II^m et III^m armées chinoises (1).

Le jour même de la perquisition, le Gouvernement de Pékin justifiait son action dans un communiqué.

Il faisait ressortir que l'U.R.S.S. ayant abandonné les droits d'exterritorialité et les prérogatives spéciales des Puissances signataires du Protocole de 1901, l'hôtel de l'ambassade, seul, jouissait de l'immunité. Or, la perquisition avait eu lieu dans deux bâtiments qu'il fallait considérer comme de caractère privé, bien que se trouvant dans l'enceinte de la Légation.

Le 9, M. Litvinoff, commissaire du peuple aux Affaires étrangères, adressait une note de protestation, où il signifiait son intention de rappeler son chargé d'affaires en Chine, à moins qu'on ne donna satisfaction immédiate aux demandes suivantes :

Evacuation, par les soldats chinois, des bâtiments occupés ; mise en liberté des employés de l'ambassade et de la délégation consulaire ; remise de tous les documents saisis dans les bureaux de l'attaché militaire,

(1) Voir le détail dans : Yoshitomi. L'affaire de la perquisition à l'ambassade soviétique à Pékin par les autorités chinoises. *Revue générale de Droit international public*, 1928.

Après avoir affirmé sa certitude dans l'authenticité des pièces saisies, le Comte SFORZA ajoute : « Authentiques, elles l'étaient dans leur matérialité et dans leur esprit. Elles portent toutes la marque évidente des méthodes et des traditions de la vieille police tzariste, avec leurs procédés d'espionnage mesquin » : *Op. cit.*, p. 142.

ainsi que de tous livres, objets ou argent confisqués ou volés.

Le Gouvernement de Pékin ne voulut pas s'incliner et le 16, télégraphia à son représentant à Moscou, le point de vue chinois, qui peut se résumer comme suit :

1° La Russie soviétique a violé le Droit international, ainsi que le traité de 1924. La mesure exceptionnelle prise par le Gouvernement n'est que l'exercice du droit de conservation ;

2° Il y a des exemples de telle perquisition dans l'histoire.

Le Gouvernement soviétique lui-même en a fait, et ici, d'ailleurs, l'hôtel même de l'ambassade n'a pas été violé ;

3° Les documents saisis, montrant l'ingérence de Moscou dans les affaires intérieures chinoises, établissent sa responsabilité dans le mouvement révolutionnaire chinois ;

4° Le Gouvernement de Pékin examinera le cas des personnes arrêtées et des objets saisis, suivant la procédure voulue, et se réserve le droit de juger les coupables ;

5° D'une façon générale, la Chine ne peut accepter, du moins pour le moment, les demandes du Gouvernement de l'U. R. S. S.

L'épilogue de l'affaire fut le rappel, le 20 avril, de M. Tchernykn, Chargé d'affaires soviétique.

Il resta cependant à Pékin deux officiels russes : un agent consulaire et un agent commercial.

Le Président du conseil des commissaires du Peuple avait d'ailleurs déclaré, dès le 10 avril, que le rappel du Chargé d'affaires ne signifiait pas rupture des relations diplomatiques entre l'U.R.S.S. et la Chine.

Quelle appréciation peut-on formuler sur l'événement qui vient d'être décrit ?

Par le traité du 30 mai 1924, qui rétablissait ses relations avec la Chine, l'U.R.S.S. avait renoncé à ses droits d'exterritorialité. Par suite, son ambassade seule devait jouir de l'immunité et de l'inviolabilité reconnues par le Droit international.

Comme la perquisition eut lieu hors de l'hôtel de l'ambassade proprement dit, on peut à la rigueur dire qu'il n'y a pas eu violation du droit des gens. L'un des bâtiments visités était une ancienne caserne ; il semble qu'ici les autorités chinoises sont allées trop loin, car la troupe qui se trouve dans un pays étranger doit jouir, en principe, des privilèges d'exterritorialité.

Les forces militaires, qui ont opéré la perquisition, ont montré aux agents soviétiques un mandat en bonne et due forme, délivré par les autorités chinoises compétentes, qui avaient, d'autre part, obtenu l'approbation des autorités étrangères du Corps diplomatique.

C'est le ministre des Pays-Bas, alors doyen « des Puissances à intérêts communs », qui donna son consen-

tement. Il protesta d'ailleurs immédiatement auprès de M. W. Kou, ministre des Affaires étrangères du Gouvernement de Pékin, contre la perquisition dans l'ancienne caserne russe.

De toute façon, il nous semble qu'il y a eu, en fait, véritablement violation de l'ambassade des Soviets. Mais il faut reconnaître que les agents de l'U.R.S.S. n'avaient pas eu une attitude irréprochable, mais, bien au contraire, une action sans aucun scrupule vers leurs buts politiques personnels. M. Genet, dans son *Traité de diplomatie et de droit diplomatique*, déclare : « Prenons maintenant le cas d'un complot qui se trame dans les murs de l'hôtel, contre la sûreté de l'Etat trop hospitalier. Celui-ci ne doit pas pénétrer dans l'hôtel inviolable. Mais, s'il y pénètre, par certitude que ses soupçons étaient largement fondés, l'Etat, dont la légation a subi cet outrage, sera-t-il vraiment en droit de crier au viol et à l'attentat, alors que le silence, au moins, devrait être le premier refuge de sa confusion ? » (1).

Regardons les choses non plus du point de vue juridique, mais du point de vue politique.

La perquisition se place à un moment où l'opinion en Chine commençait à se retourner contre l'U.R.S.S. et où les Soviets étaient les ennemis avoués de toutes les autres Nations européennes.

L'initiative de Tchang Tso-Iin nous semble une sim-

(1) R. GENET, *op. cit.*, p. 543.

ple manœuvre vis-à-vis du peuple chinois, et surtout vis-à-vis des Puissances étrangères.

Voici ce qu'en pense le Comte Sforza : « Tout cela, ni, non plus, les instructions militaires, ni les preuves d'envois de munitions, n'avaient, ne pouvaient avoir, sur les Chinois, la moindre influence. Les Chinois regardèrent, lurent; la moitié d'entre eux sourit, une autre moitié admira. C'étaient là des tours orientaux, toutes ces fourberies russes contre les Occidentaux. Pourquoi les Chinois auraient-ils dû se sentir irrités ou dégoûtés? Tchang Tso-lin, certainement, ne crut pas un seul instant, lorsqu'il ordonna le raid de sa police dans le Quartier des légations, après avoir eu le consentement du doyen du Corps diplomatique, qu'il frappait un grand coup sur les esprits chinois, avec la publication des documents russes. L'habile « Tuchun » mandchourien ne songeait, en réalité, qu'à montrer à l'Europe et aux Gouvernements occidentaux, quel allié précieux il pouvait être pour la lutte contre le bolchévisme. Car, il faut bien le dire, sa légendaire haine de tout ce qui est bolchévique n'est guère autre chose qu'un rôle qu'il s'est choisi pour tâcher d'obtenir des appuis militaires et surtout financiers de certains Gouvernements. » (1).

M. Pergament, en tête de son étude, écrit, d'une manière exagérée, mais bien compréhensible de sa part :

(1) *L'Enigme chinoise*, p. 143.

« Ce livre était prêt pour la publication, quand, le 6 avril 1927, en plein jour et en présence d'un public nombreux, une troupe chinoise armée pénétra dans le Quartier diplomatique et envahit l'ambassade des Soviets, dont librement et à loisir, elle pilla une partie. Depuis le moment de cette violation brutale de la franchise de l'hôtel de l'ambassade, commence une nouvelle période de l'histoire du Quartier diplomatique à Pékin ».

Nous ne voyons, quant à nous, dans cette intéressante affaire, qu'un procédé démagogique de chef chinois, en quête de l'approbation d'une partie de son opinion publique, en même temps qu'un épisode caractéristique des rivalités entre Puissances étrangères et de l'habileté chinoise à les utiliser.

§ 3. — *La situation de plus en plus anormale du corps diplomatique*

Nous avons étudié en détail le Corps diplomatique, dans son rôle relatif au Quartier des légations.

Il est nécessaire de l'examiner ici, brièvement, d'un point de vue politique, les questions politiques dominant et expliquant en partie toutes les autres, et nous donnant des indications intéressantes sur la situation présente.

Le Corps diplomatique à Pékin a toujours eu un rôle politique important, mais délicat, vis-à-vis de la Chine.

Son action a été, d'autre part, rendue plus difficile encore par des intrigues intérieures, par les rivalités

qui n'ont fait que s'accroître, jusqu'au moment présent.

Si le Gouvernement de l'Empire ne contrôlait déjà pas l'ensemble du pays, avec autant d'efficacité que dans nos Etats européens, néanmoins le Corps diplomatique avait devant lui un gouvernement représentant, au moins moralement, toute la Chine.

Avec la révolution a commencé une période d'instabilité et d'anarchie indescriptible et, en fait, il n'y eut plus, pendant longtemps, de gouvernement sérieux (1).

Cela a eu des conséquences néfastes et a mis le Corps diplomatique dans une situation fausse.

Nous ne pouvons mieux faire que citer l'appréciation du comte Sforza, qui fut ministre d'Italie à Pékin, pendant plusieurs années : « L'Europe garde à Pékin un Corps diplomatique car, désirant l'unité de la Chine, elle tient à en maintenir le symbole.

Il se peut que, pour sauver une apparence, elle desserve la réalité... Ce n'est nullement la faute d'honorables chefs de missions, dont la compétence technique est hors de cause, tout autant que le haut caractère moral, c'est malgré eux qu'ils furent nuisibles, ainsi qu'est tou-

(1) Des actes importants de la vie internationale ont été accomplis par de tels gouvernements :

C'est un gouvernement du Nord, plus ou moins régulier, qui déclara la guerre à l'Allemagne en 1917.

A la conférence de Washington, le gouvernement de Pékin fut seul représenté. Le délégué du gouvernement révolutionnaire du Sud se vit interdire l'entrée de la conférence, etc...

jours nuisible, d'ailleurs, un organisme qui, sain en lui-même, se voit réduit à jouer un rôle d'apparence... L'action dans le vide des diplomates, non seulement a été nuisible, moralement, parce qu'elle n'était pas sérieuse, elle a encore provoqué des complications qui, autrement, n'auraient probablement pas surgi. » (1).

Depuis 1928, avec le Gouvernement nationaliste de Nankin, la situation s'est certainement améliorée à ce point de vue, mais cependant il reste encore à faire dans ce sens.

Le contrôle réel des autorités suprêmes de l'Etat est parfois encore assez faible et sujet à variations.

L'autre cause de difficultés réside au sein même du Corps diplomatique: c'est la rivalité politique des Puissances entre elles.

Cette rivalité, nous l'avons vue apparaître depuis bien longtemps, et, dès son début, la Chine sut en tirer parti.

Mais, aujourd'hui, les fossés se sont encore creusés,

(1) *L'Enigme chinoise*, p. 171 et 169.

Le Comte SPORZA constate qu'au point de vue personnel, les ministres étrangers à Pékin ont surtout à attendre des déceptions:

« Ils ne pourront pas manquer de penser, comme à une délivrance, à l'éventualité d'avoir à quitter, pour de vrais grands postes politiques, une devanture de théâtre, où ils sont obligés au pire des tourments: avoir à écrire, à chaque courrier, sur des hommes et des choses dont on sait que dans six mois ils ne seront que des ombres, remplacés par des hommes et des événements tout aussi évanescents ». *Op. cit.*, p. 172.

les dissensions des nations étrangères entre elles sont profondes, éclatantes. Elles constituent véritablement la caractéristique de l'époque actuelle.

Elles expliquent presque entièrement, à elles seules, les gains de la jeune Chine sur l'étranger, gains qui n'ont pas été enlevés de haute lutte, mais qu'il a suffi de saisir.

Les faits capitaux, par leurs conséquences à ce point de vue, sont la guerre et la révolution russe; nous les avons déjà décrits.

Sans parler de l'impression morale qu'ils ont faite sur les Chinois, ils ont rendu la situation du Corps diplomatique de plus en plus précaire.

L'Allemagne fait en Chine une politique purement personnelle.

L'U.R.S.S. a agi énergiquement et ouvertement comme ennemie des Etats « capitalistes ».

Le Japon, les Etats-Unis, l'Angleterre, poursuivent des buts absolument différents.

Ces divergences ont amené, au sein du Corps diplomatique, des groupements variés.

A un certain moment, le doyen légal était le représentant de l'U.R.S.S., qui avait, alors, seul, rang d'ambassadeur. Ses collègues, ayant des intérêts par trop différents, lui laissèrent ses prérogatives, seulement pour les formalités purement protocolaires, et lui enlevèrent la possibilité de toute autre initiative, en créant

le « doyen des ministres des Puissances à intérêts communs » (1).

Il y a toujours le cercle, plus restreint, des ministres des « Puissances signataires du Protocole de 1901 » (dont l'Allemagne est exclue aujourd'hui).

C'est ce groupement seul qui s'occupe des questions particulières relatives au Quartier diplomatique.

Il a l'avantage de permettre d'écarter, pour des questions importantes et délicates, les ministres des Puissances, ordinairement secondaires, mais par trop nombreuses, nouvellement représentées en Chine.

Il y a enfin des échanges de vues en tout petit comité, par exemple entre les représentants des Puissances ayant des forces militaires en Chine.

Tous ces expédients permettent aux Représentants des Puissances de vivre côte à côte, tant bien que mal, en Chine, mais il semble bien que l'existence du Corps diplomatique, en tant que personne morale, a cessé.

La désagrégation du front commun des Puissances s'est marquée encore récemment dans les modalités de leur représentation diplomatique.

Jusqu'à une époque récente, les Puissances étaient représentées en Chine par des diplomates, ayant simplement le titre de « ministres ». Le premier, l'envoyé des Soviets, fut un « ambassadeur ».

(1) C'est, évidemment, ce doyen qui autorisa Tchang Tso-lin à faire la fameuse perquisition à l'ambassade soviétique.

En décembre 1934, l'Italie éleva sa légation à Pékin au rang d'ambassade.

Cette décision provoqua des commentaires, de la presse anglaise en particulier, qui rappelaient l'accord de 1919, conclu entre les Puissances ayant des intérêts en Extrême-Orient, suivant lequel celles-ci étaient tenues de se consulter si l'une d'elles avait l'intention de modifier sa représentation diplomatique. L'Italie, toutefois, répondit qu'elle ne considérerait plus l'accord comme valable, depuis que l'U. R. S. S. était représentée à Pékin par un ambassadeur.

Le Gouvernement chinois accueillit cette modification avec satisfaction et annonça immédiatement qu'une autre Puissance, avec qui il désirait avoir des relations particulièrement amicales, suivrait l'exemple de l'Italie. Il s'agissait de l'Allemagne (1).

De fait, une loi du Reich, en date du 16 juillet 1935, a élevé la légation d'Allemagne à Pékin au rang d'ambassade.

Le Japon envisage depuis longtemps d'en faire autant: les crédits nécessaires ont même déjà été votés par la Diète. Au début de 1935, les autorités du Bureau des Affaires étrangères ont déclaré que cette initiative serait prise quand la Chine aurait changé son attitude vis-à-vis du Japon et quand le Gouvernement chinois

(1) *L'Asie française*, numéro de décembre 1934.

aurait fait disparaître du pays l'agitation antijaponaise (1)

Si on peut trouver dans ceci une certaine marque de la désunion des Puissances, qui agissent individuellement, il faut aussi y voir — et les Chinois le font bien remarquer — le signe d'une amélioration dans la position internationale de la Chine.

(1) *Politique de Pékin*, numéro du 9 février 1935.

CHAPITRE II

NANKIN, NOUVELLE CAPITALE DE LA CHINE

Pendant toute la période de troubles révolutionnaires et de luttes intestines, tous les chefs des divers clans, même ceux qui étaient partisans d'établir la capitale ailleurs, ont eu comme objectif la possession de Pékin.

Deux raisons peuvent expliquer cette attitude :

« L'une est psychologique et inévitable ; l'autre dépend en partie de l'Europe. La raison psychologique est donnée par la majesté qui émane encore des remparts de Pékin, et, surtout, de la vénérabilité du Palais impérial. Les bolcheviks, eux aussi, savaient ce qu'ils faisaient lorsqu'ils s'installèrent au Kremlin, au berceau même de l'âme et de l'histoire russes. La raison politique : ...Pékin abrite les représentants des Puissances. S'installer au Palais, près d'eux, avec la connaissance que l'on a du désir intense de l'Europe de n'avoir affaire qu'avec un seul Gouvernement central chinois, c'est mettre la main sur la reconnaissance officielle, ce qui veut dire — et c'est là l'essentiel — sur des moyens sûrs pour conclure de nouvelles dettes, pour obliger

l'inspecteur général des douanes à de larges avances sur les revenus affectés au service des emprunts internationaux » (1).

Lorsque, au début de juin 1928, les Sudistes furent devenus maîtres de Pékin, après avoir chassé les troupes du Feng-tien jusqu'en Mandchourie, il fut décidé que le siège du Gouvernement demeurerait à Nankin.

Un manifeste aux Nations, lancé le 16 juin, annonçait que Nankin devait être la capitale, et une décision du 20 juin changeait le nom de Pé-King, « Capitale du Nord », en Pé-p'ing, « le Nord pacifié ».

Sans qu'une décision formelle ne fut encore prise, Pékin cessa immédiatement, en fait, d'être la capitale.

Déjà, d'ailleurs, le Gouvernement nationaliste avait ordonné le transfert, à Chang-haï, de la direction générale des Douanes et de celle des Postes, et les archives de plusieurs ministères avaient été expédiées à Nankin.

C'est la constitution du 4 octobre qui sacra officiellement Nankin capitale.

§ 1. — *Les raisons du changement de Capitale*

Nankin avait été une cité importante, surtout autrefois, au moment où elle s'appelait Kiang-ning, nom qui

(1) Comte SFORZA. — *L'Enigme chinoise*, p. 168.

fut changé seulement au xv^e siècle, quand l'Empereur Yong-Lo s'établit à Pékin.

Premier port ouvert au commerce étranger et ex-capitale provinciale du Kiang-sou, elle couvre une vaste superficie, mais ses trente-huit kilomètres de murailles renferment beaucoup d'espaces vides et de quartiers misérables. Elle avait été quelque peu restaurée, mais ne s'était pas complètement guérie des dommages subis lors de la révolte des T'aï-ping et au moment de la révolution (1).

En 1928, si Pékin offrait, par ses installations confortables, de grandes commodités matérielles pour un gouvernement, Nankin, au contraire, était une ville démolie (2).

Elle n'en fut pas moins choisie pour Capitale de la Chine, et il est intéressant de rechercher les motifs de ce choix, motifs qui pourront nous donner, en outre, des indications pour l'avenir.

Le choix de Nankin repose sur des raisons économiques, historiques et politiques.

Il avait été question, à plusieurs reprises, de choisir Wou-hou, agglomération des trois villes de Wou-tchang,

(1) Voir: P. R. JOÛON. *Géographie de la Chine*, p. 54.

(2) Marc CHADOURNE, qui visita Nankin, en 1930, indique, d'une façon pittoresque, dans *Chine*, l'impression que lui produisit la nouvelle Capitale: « Un Washington fangeux... fangeux n'est pas le mot. Je laisse à trouver l'autre, l'adjectif audacieux dont un diplomate de Chang-haï rehaussait sa comparaison ».

Han-yang et Han-k'eu, située exactement au carrefour de la grande voie fluviale, le Yang-tseu et de la longue ligne ferrée Canton-Han-k'eu-Pékin-Moukden et assez loin de la mer, c'est-à-dire un peu à l'abri des incursions des escadres étrangères, ce qui n'est évidemment pas à dédaigner.

C'est cependant Nankin qui eut les préférences. Elle est placée sur le Yang-tseu, dont le bassin constitue la région la plus fertile, la plus riche et la plus peuplée, et qui est véritablement le cœur économique de la Chine. Elle est, en outre, à proximité et à distance suffisantes de Chang-haï.

Les Républicains chinois, dans l'ensemble, ont toujours trouvé que Pékin était trop imprégné des « influences mandarines et des traditions et idées impérialistes ».

Il faut bien reconnaître que Pékin avait été surtout la métropole des dynasties étrangères, mongole, puis mandchoue. Nankin avait été déjà la capitale de la dynastie chinoise des Ming.

Ce sont cependant les raisons politiques qui semblent avoir été les plus fortes et déterminantes.

C'est au sud qu'est née la révolution. Sun Yat-sen avait formellement exprimé son désir de voir Nankin devenir une nouvelle capitale de la Chine.

Dès le 8 juillet 1928, à l'inauguration du « comité politique du Nord », à Pékin même, Chiang Kaï Shek

annonçait la fin de la suprématie de l'ancienne capitale, en même temps qu'il dénonçait son esprit rétrograde et son atmosphère corrompue (1).

L'existence à Pékin, d'un « Quartier diplomatique », jouissant de privilèges exorbitants, eut aussi certainement une influence qui, d'après certains, fut grande : « La véritable raison qui pousse les nationalistes orthodoxes les plus Kouo-ming Tang à faire de Nankin la capitale, lit-on dans *l'Asie française* (2), c'est qu'il faut « en finir avec le Protocole de 1901 ».

Pékin, à leurs yeux, porte la marque de l'impérialisme étranger.

De nombreuses personnalités chinoises ont exprimé ce sentiment. Un ancien Président du Sénat, M. Tchan Ki, l'a fait avec une force particulière : « Le Gouvernement nationaliste ne doit pas s'installer à Pékin, s'il veut éviter d'être piétiné par la botte de fer de l'étranger ».

Après avoir signalé les cas de Moscou et d'Ankara, le Comte Sforza écrivait, en 1928 : « Au sort de Pékin, on

(1) Dans une conférence devant les Universités belges, le Dr Tsu Zong-yung, disait, en juillet 1929 : « Le transfert de la capitale à Nankin, ou plutôt la consécration de Nankin, comme capitale de toute la Chine, a peut-être été l'objet d'étonnement à l'étranger. Cette consécration, prescrite formellement par Sun Yat-sen, est cependant toute naturelle. Elle indique bien que nous ne sommes pas de ceux qui changent les ordonnances, mais ne changent pas les médicaments.

La ville de Pékin, intoxiquée, infectée par la tradition et l'accumulation de la corruption mandarinesque, est le symbole du passé ».

(2) Numéro de juillet-août 1928.

pourra mesurer, d'un signe extérieur, la portée de la future transformation chinoise. » (1).

Sans être absolument sûr de l'avenir, il nous semble que, du point de vue chinois, ce changement de capitale a obéi à une idée politique saine, car : « la Chine d'aujourd'hui a son centre géographique, politique, économique et moral, dans la vallée du Yang-tseu.

» Nankin en est la capitale naturelle, de même que ce fut celle du premier Ming et celle des T'ai-p'ing — pour des raisons toutes semblables. » (2).

En 1929, le Gouvernement chinois a bien examiné un projet de transfert de la capitale à Si-ngan-fou, mais il n'a pas abouti et Nankin semble devoir conserver définitivement son titre.

Il a fallu s'occuper de la reconstruction et de la modernisation de la ville, tâche confiée à une commission spéciale.

A la première réunion de cette commission, tenue le 15 avril 1930, Chiang-Kaï Shek déclara que Nankin devait devenir le centre politique, intellectuel et économique du pays et qu'il ne fallait ménager ni l'argent, ni la peine, pour en faire une métropole belle et prospère.

Il exprima ses regrets que, depuis trois ans, les travaux n'aient pas encore été commencés, demanda que les

(1) *L'Enigme chinoise*, p. 167.

(2) William MARTIN. — *Il faut comprendre la Chine* (1935), p. 97.

projets soient mis rapidement à exécution et attira particulièrement l'attention des autorités intéressées sur la construction d'un immeuble pour les bureaux du Gouvernement et sur la préparation du transfert des légations étrangères. La Commission examina et approuva alors un certain nombre de projets et, un peu plus tard, les crédits furent votés (1).

La reconstruction de Nankin a dès lors été commencée et on a cherché à y centraliser tous les éléments de l'activité gouvernementale, mais il semble que l'essor de la ville n'a pas correspondu pleinement à l'attente du Gouvernement.

La Politique de Pékin, dans son numéro du 11 février 1935, sous le titre « La vie à Nankin », écrit :

« La ville donne toujours une impression de tristesse. Bien que Nankin soit la capitale de la Chine et qu'elle soit depuis quatre ans en pleine ère de reconstruction, on n'y voit pas de progrès de la société ni du développement des affaires... On peut voir par là que la vie n'est pas facile dans la capitale de la Chine, capitale formée par le Gouvernement National ».

§ 2. — *La question du transfert des légations à Nankin*

Conséquence naturelle du changement de capitale,

(1) *La politique de Pékin*, numéro du 26 avril 1930.

s'est posée une importante question : celle du transfert des légations à Nankin.

Cette question ne pouvait être réglée immédiatement. D'une part, il était nécessaire que le Gouvernement nationaliste donna des gages de force et de durée, d'autre part, matériellement, le problème était lié à la reconstruction de Nankin. L'état de la nouvelle capitale n'offrait au début aucune possibilité et ne semblait guère encourageant pour l'avenir.

« Les ministères s'étaient installés dans les quelques demeures construites à l'européenne, réquisitionnées ou louées à cet usage ; les hôtels faisaient défaut à ce point que le Gouvernement logeait lui-même les ministres étrangers qui venaient y négocier de nouveaux traités. Les fonctionnaires gémissaient et les ministres, après de courts séjours dans leurs bureaux, continuaient, dans leurs villas confortables de Chang-hai, le travail commencé sur les bords du Yang-tseu. » (1).

Le Gouvernement chinois se rendait compte de ces inconvénients. En février 1930, le Consul général japonais à Nankin, ayant demandé que soit désigné un endroit convenable où le Japon pourrait construire sa légation, Chiang-Kai Shek et ses collègues décidèrent d'attendre encore un peu pour pouvoir régler en même temps la question de toutes les légations.

(1) H. CASSEVILLE. — *Nankin contre Tokio*, p. 36.

La commission de reconstruction de Nankin a établi des projets prévoyant les emplacements réservés aux futures légations. Ces domaines, couvrant chacun des superficies de 450 à 600 ares, sont disséminés en des points différents de la ville, afin d'éviter la reconstitution d'un nouveau quartier diplomatique.

Au cours d'un voyage dans le Nord, au début de 1931, le Ministre des Affaires étrangères, M. C. T. Wang, a informé les représentants étrangers des dispositions et des intentions de son Gouvernement qui, depuis lors, a pressé les Puissances d'installer leurs légations à Nankin.

A plusieurs reprises, on a annoncé comme devant être imminent le transfert à Nankin de certaines légations. En fait, rien de tel ne s'était encore produit jusqu'à ces derniers temps.

Les Puissances hésitent pour plusieurs raisons. Elles possèdent à Pékin d'importantes propriétés et des installations confortables. Les représentants étrangers n'ont certainement pas un ardent désir d'aller se fixer et vivre à Nankin.

En outre, raison certainement la plus importante, il faudrait être sûr que l'unification commencée de la Chine durera. Nankin est-elle bien appelée à être définitivement la capitale de la jeune Chine républicaine?

L'installation des légations à Nankin est liée aussi à une question de sécurité. Les diplomates étrangers

seraient-ils complètement à l'abri d'un mouvement xénophobe?

D'autres solutions ont été envisagées.

Dans une note, adressée au Secrétaire d'Etat, en juin 1930, M. Nelson T. Johnson, ministre des Etats-Unis en Chine, préconisait la suppression de la garde américaine à Pékin, ainsi que le transfert de la légation, non pas à Nankin, mais à Chang-haï. Il faisait ressortir qu'on ne pouvait envisager Nankin comme lieu possible pour la légation, aucune garantie ne permettant de croire que cette cité conserverait son importance politique actuelle (1).

Tout récemment, encore, il était question, dans la presse, de la prochaine installation de l'Ambassadeur des Soviets à Nankin ou plutôt à Chang-haï.

Le point de vue de la plupart des Puissances a été clairement indiqué, dès juillet 1930, à la Chambre des Communes. Répondant à une question, M. Henderson déclara qu'il y avait de sérieuses difficultés matérielles et autres pour le transfert total de la légation de Pékin à Nankin; que cependant des mesures avaient été prises pour louer un local à Nankin et y arranger une branche de la légation; que, d'autres arrangements pourraient être pris pour faciliter le contact du représentant anglais avec le Gouvernement chinois.

(1) *Politique de Pékin*, numéro du 21 juin 1930.

C'est là ce qu'ont fait pratiquement les Puissances. Les légations restent à Pékin, mais ont ouvert à Nankin des espèces de succursales.

Les ministres étrangers s'y rendent pour les affaires importantes ou y envoient un délégué pour traiter les questions diplomatiques.

Telle est, pour le moment, la situation générale. Il n'est d'ailleurs pas impossible qu'elle se modifie.

Certains représentants, nouveaux venus, ont résidence officielle à Chang-haï : par exemple, le ministre de Pologne. Tout récemment, il était question de la prochain installation, à Chang-haï ou à Nankin, de l'ambassadeur des Soviets. On annonçait aussi, en février 1935, que les autorités du Bureau des Affaires étrangères du Japon prenaient en considération le transfert de leur légation — qui, pratiquement, fonctionne déjà à Chang-haï — à Nankin.

Enfin, tout récemment, le Gouvernement du Reich vient de décider le transfert de son ambassade à Nankin.

En présentant ses lettres de créance, le 14 septembre 1935, le premier ambassadeur d'Allemagne, D^r Trautmann, a déclaré, en effet : « L'établissement d'une ambassade allemande en Chine a amené le Gouvernement Nankin, qui est le siège du Gouvernement national... ment allemand à déplacer son ambassade de Pékin à Nankin. Nous espérons sincèrement que cette décision sera apprise avec sympathie par le public chinois et que cette

mesure conduira à un contact personnel encore plus étroit avec les membres du Gouvernement chinois. Agissant d'après les instructions de mon Gouvernement, j'ai, aujourd'hui, informé le Président de la République chinoise que le siège officiel de l'ambassade a été transféré à Nankin... »

Des bâtiments ont été loués à Sa-Kia-wan (dans le quartier nord de la ville) et seront occupés dès que possible après leur mise en état (1).

Après avoir décrit les faits, quelle appréciation pouvons-nous formuler ?

La question est complexe.

Le motif des grosses propriétés que les Puissances devraient abandonner à Pékin est évidemment secondaire.

Mais il y a d'autres considérations importantes à faire.

Le Quartier diplomatique de Pékin, avec tous ses privilèges, celui de sa propre défense, en particulier, a été établi par des traités et pour des raisons qui étaient à l'époque incontestablement valables. Il ne peut être envisagé, à l'heure actuelle, d'en créer un semblable à Nankin. Là, les légations jouiraient simplement des immunités généralement reconnues par le Droit international. La question est entièrement liée à celle de la

(1) *North China Herald*, du 18 septembre 1935.

modification des traités dits « inégaux ». On ne peut trouver étonnant que ces décisions graves exigent de la réflexion de la part des Puissances et des garanties sérieuses de la part de la Chine. On ne peut douter que le Gouvernement chinois, à l'époque présente, ne veuille admettre les pratiques du Droit international. Mais est-il définitivement en mesure de les faire respecter ?

Dans ses deux mille ans d'histoire, la Chine a changé douze fois de capitale. Or, la transformation républicaine a produit des bouleversements plus profonds qu'un simple changement de dynastie.

Il en est certainement résulté un désarroi qui n'est pas encore apaisé. Il est nécessaire que la République de la Chine unifiée soit plus qu'une simple expression, mais une réalité solide.

La situation particulière de la Chine actuelle, au point de vue de la représentation diplomatique, n'est pas unique. En Turquie, les Puissances n'ont pas établi leurs légations à Ankara, mais les ont maintenues à Stamboul.

C'est toutefois une situation anormale, qu'il n'y a aucune difficulté à reconnaître.

L'installation des légations dans la véritable Capitale de la Chine est la solution de l'avenir.

Des indices donnent l'espoir d'un règlement futur, mais les circonstances et les obstacles à franchir nous

font penser que cette réalisation complète, qui serait dans le véritable esprit du Droit international, est peut-être encore assez lointaine.

CONCLUSION

CONCLUSION

L'étude des faits et des documents, l'examen des appréciations des principaux auteurs, et quelques impressions personnelles nous amènent à formuler les conclusions suivantes :

I

Des missionnaires et des commerçants, attirés par l'immense et riche champ d'action qu'ils entrevoyaient, s'étant de longue date fixés en certains points de la Chine, les Puissances ont voulu, à juste titre, établir des relations diplomatiques avec le Gouvernement de l'Empire.

Leurs premières tentatives, infructueuses, ont révélé un profond malentendu entre les deux parties, malentendu résultant des oppositions de mentalité et de civilisation entre Orient et Occident et qui n'a fait que s'accroître, par l'effet de torts réciproques.

La Chine, d'une part, exagérément orgueilleuse, prenant pour une supériorité ce qui n'est qu'une différence de races, a cherché jalousement à se fermer, ne reculant, à certaines époques, devant aucun moyen hypocrite ou perfide.

Les Puissances, d'autre part, encouragées à la fois par l'énorme richesse et l'extrême faiblesse de l'Empire, et excitées par ses mesquins procédés de résistance, ont fini par avoir des convoitises vraiment exagérées.

Ce n'est que par la force, à la suite d'une guerre, en 1860, que leurs représentants obtiennent le droit de résider à Pékin. Mais encore, malgré les traités, que de gêne, que d'humiliations eurent-ils à subir, jusqu'à un événement plus grave encore, le siège de leurs légations en 1900!

La riposte énergique de Pays unis imposa les mesures qui mirent à l'abri, d'une façon définitive, leurs représentants à Pékin.

L'ensemble des circonstances passées, où les puissances avaient fait preuve, malgré tout, d'une certaine patience, nous font considérer comme absolument logique et suffisamment justifiée, à cette époque, la création d'un « Quartier diplomatique », jouissant de prérogatives définies.

La nature juridique du Quartier diplomatique est indiquée dans le Protocole du 7 septembre 1901, signé par la Chine et onze Puissances : Autriche-Hongrie, Belgique, France, Allemagne, Italie, Japon, Pays-Bas, Russie, Grande-Bretagne, Espagne et Etats-Unis.

Certains points sont, en outre, développés et précisés dans le Protocole du 13 juin 1904, simple accord des Etats étrangers entre eux.

L'examen des négociations et des discussions qui eurent lieu, entre les divers plénipotentiaires, permet, de plus, de préciser l'esprit et le sens de certains termes des dits protocoles.

Les caractéristiques légales qui en résultent sont les suivantes :

1° Le « Quartier diplomatique » est une portion du territoire chinois, strictement délimitée et mise à part, réservée spécialement à l'usage des légations et placée sous leur police exclusive.

Les Chinois n'ont pas le droit d'y résider. Ce Quartier peut être mis en état de défense.

Cette défense est assurée par des gardes, que les Puissances ont le droit d'y conserver, et par l'occupation militaire de certains autres points, spécialement fixés, en vue de maintenir libres les communications avec la mer.

2° Chaque légation, les douanes maritimes, chaque association étrangère et quelques personnes privées, limitativement énumérées, possèdent leur domaine propre sur la base d'un droit de propriété.

Tout le reste des terrains appartient à l'ensemble du Quartier diplomatique, sur la base d'un droit de propriété commune, à l'exclusion formelle de tout empiètement particulier.

Une partie de ce terrain, en bordure du Quartier, est réservée comme « glacis ». Chaque légation en contrôle

une fraction, mais aucune construction ne peut y être faite sans le consentement unanime des représentants des Puissances signataires du Protocole final et la défense doit en être assurée d'un commun accord.

Tel est le fondement légal.

D'une part, il est insuffisant. D'autre part, en face d'un Gouvernement chinois faible, le Corps diplomatique (d'une façon plus précise : l'ensemble des représentants des Puissances signataires du Protocole final) a cherché à augmenter ses prérogatives. Enfin, des rivalités particulières au sein même du Corps diplomatique, ont compliqué les choses, même les plus simples.

Ces trois raisons ont contribué à établir une situation de fait, qui, si elle a assuré au Quartier une vie assez satisfaisante, est, dans l'ensemble, confuse, variable et en marge des traités.

Parmi les pratiques qui se sont développées, certaines peuvent, peut-être, se rattacher à l'esprit des Protocoles, mais d'autres, malgré des essais de justification, sont d'indiscutables abus. Certaines ont été admises tacitement par la Chine ; quelques autres ont provoqué ses protestations.

De ces illégalités, retenons les plus notables :

On a voulu voir, pour l'ensemble des Puissances, un droit de souveraineté territoriale sur le Quartier. Il n'en est rien.

Un certain nombre de commerces et d'entreprises étrangères s'y sont installés. Si on considère dans quel esprit le Quartier a été concédé, on peut difficilement rattacher ce fait aux termes « spécialement réservé à l'usage des légations ».

Au lieu d'un droit de police, les Puissances exercent l'administration entière, créant une autonomie qui peut se justifier par l'« usage des légations », mais qui ne semble pas absolument légale.

Des Chinois ont parfois résidé dans le Quartier et le Corps diplomatique a fermé les yeux.

Bien plus, au sujet des réfugiés politiques fonctionne un « droit d'asile ». C'est une pratique admise, même par la Chine, mais qui ne repose sur aucune base de droit.

Enfin, des règles de détail — celle de l'interdiction des constructions sur le glacis, par exemple — ont été fréquemment violées, sans réaction suffisante du Corps diplomatique. Ces dernières questions ne sont évidemment pas très graves en elles-mêmes, mais elles sont intéressantes parce qu'elles font ressortir la situation récaire du Corps diplomatique, où se heurtent des vues et des intérêts divergents.

Malgré des rivalités de détail, jusqu'en 1914, les Puissances ont formé, en face de la Chine, un bloc relativement homogène. Mais alors, des divisions irréductibles

se sont marquées, contribuant, avec la révolution chinoise, à créer une situation toute nouvelle.

Au point de vue juridique, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ont perdu, à la suite de la grande guerre, leur titre de signataires du Protocole de 1901 et les privilèges correspondants.

La révolution russe et les nouveaux traités de l'U.R.S.S. devraient avoir eu le même résultat, mais l'U.R.S.S. semble se considérer comme conservant, à la place de l'ancienne Russie, sa qualité de signataire du dit Protocole.

En dehors de ces modifications précises, il est très important de retenir les dissensions d'ensemble qui existent entre les Puissances depuis cette époque.

Du côté chinois, la révolution a ébranlé fortement tout l'édifice politique et social.

D'un certain point de vue, la situation instable et trouble qui en est résulté a créé une situation équivoque pour le Corps diplomatique, situation dont la Chine a su tirer quelques profits.

D'un autre point de vue, la Chine, toujours faible et encore divisée, n'a pas pu obtenir des avantages absolument substantiels.

Enfin, après quelques années de chaos complet, la victoire du Sud, du parti nationaliste Kouo-ming Tang, transférant la capitale à Nankin, a mis le Quartier diplomatique dans une position paradoxale.

Dans la pratique, avec les facilités actuelles de communication et la présence à Nankin de « délégués » des ministres étrangers, le maintien des légations à Pékin n'offre pas d'inconvénients réels pour le fonctionnement des relations diplomatiques, mais quelles que soient les opinions que l'on professe, il est cependant d'évidence que l'état de choses actuel est anormal. Non moins évidemment, la solution correcte réside dans le transfert des légations elles-mêmes à Nankin.

Par un curieux renversement de la situation, c'est, aujourd'hui, le Gouvernement chinois qui demande ce transfert ! Les Puissances, elles, montrent peu d'empressement. Il semble qu'elles ont bien le droit — à leur tour — de se faire prier et de se montrer circonspectes.

Pour formuler une appréciation sur l'avenir du Quartier diplomatique, il est d'ailleurs nécessaire de voir les choses d'un point de vue politique et plus général.

II

Les légations ont, à Pékin, de grosses propriétés. On conçoit qu'elles aient quelque répugnance à les abandonner, mais le Gouvernement chinois serait prêt à donner des compensations, et il n'y a là qu'une question de détail.

Cependant, si les légations s'installaient à Nankin, les Puissances, à l'heure actuelle, ne sauraient exiger la

création d'un nouveau Quartier diplomatique avec ses prérogatives spéciales, et le Gouvernement chinois ne pourrait, en aucune façon, y consentir. Ce transfert, qui correspondrait à l'abandon de privilèges importants, est donc intimement lié à la question de la révision des « traités inégaux ».

Dans les années d'après la grande guerre, malgré l'anarchie intérieure, un vent favorable a soufflé pour la Jeune Chine. Ses succès, en politique extérieure, ont été nombreux, mais ils semblent dus, surtout, aux rivalités mêmes des Puissances, qu'il était facile d'exploiter.

Un certain nationalisme s'est bien manifesté, un progrès vers l'unification a bien été réalisé, des efforts pour une amélioration de l'organisation intérieure ont bien été faits et ont produit des résultats indéniables, mais, impartialement, il y a encore quelques éléments moins favorables, dont il faut tenir compte.

D'une part, les dissensions intérieures n'ont jamais permis de constituer un bloc absolument durable et solide, contre l'Etranger. Généraux et politiciens ont souvent recherché des avantages personnels, usant parfois de la formule « abolition des traités inégaux », comme d'un simple procédé démagogique.

D'autre part, la faiblesse matérielle de la Chine est toujours grande. Ce pays n'a jamais pu opposer de résistance armée effective à une agression, et, dans les conflits avec le Japon, sa suprême ressource a été de

s'adresser à la S.D.N. et d'attendre absolument tout de sa seule intervention!

Le Comte Sforza, parlant de la fin des traités inégaux, écrit: « Les choses se passeront probablement sans violence: ce sera comme lorsqu'un corps humain finit par faire affleurer, quelque part, à la surface de l'épiderme, l'aiguille qui était entrée dans les chairs, en s'y promenant, parfois inaperçue, parfois irritante... » (1).

Il en sera vraisemblablement ainsi, mais cela n'aura lieu que progressivement, avec la coopération des Puissances elles-mêmes, et exigera, comme condition presque absolue, que la Chine puisse mettre dans la balance le poids d'une volonté unie et tenace et d'une force cohérente et effective.

Dans l'état actuel des choses, les intérêts et les droits que possèdent de nombreuses Puissances n'ont d'ailleurs pas que des inconvénients pour la Chine. L'aide et la collaboration des Nations occidentales lui sont encore matériellement indispensables, et la situation internationale de ce pays est, par bien des points, une garantie relative de son intégrité, qu'il ne pourrait pas, lui-même, défendre contre des voisins aux appétits sans limites.

La révision des traités inégaux, si c'est la solution de l'avenir, demande donc la réalisation de plusieurs con-

(1) *L'Enigme chinoise*, p. 10.

ditions et ne semble devoir être un fait que dans un temps encore lointain.

La question particulière de l'abandon du Quartier diplomatique lui est intimement liée et évoluera dans le même sens. Capitale dans la forme, elle n'est plus absolument importante dans le fond et peut-être pourra-t-elle se régler, plus facilement et plus rapidement, que d'autres questions qui se rattachent à des intérêts plus substantiels (1).



Si, dans son action, la France a toujours été ferme quand il s'est agi de faire respecter le Droit et si, moins que toute autre nation, elle n'a jamais consenti à des abandons intéressés, elle a néanmoins toujours eu, vis-à-vis de la Chine, une politique libérale.

C'est de ce point de vue désintéressé et d'une manière impartiale que nous avons examiné un certain nombre de problèmes de Droit international et de politique. Si nous avons la conviction qu'un réajustement des relations entre les Puissance et la Chine s'impose dès maintenant, nous n'avons pu arriver cependant à prendre une position catégorique.

La complexité et l'opposition de droits et d'intérêts certains nous font penser que le droit et la justice ne

(1) Le retour complet à la Chine des Concessions étrangères, par exemple.

peuvent se trouver, actuellement encore, que dans des solutions moyennes.

Dans notre étude, aussi bien que dans nos conclusions, il nous est apparu que, pour avoir quelque chance d'être près de la réalité des choses, il fallait faire preuve de relativisme et rester dans l'esprit des vieux préceptes de Confucius : « Pas de sympathie, pas d'antipathie, pas d'idée préconçue, pas de conviction ferme... Ne jamais se déterminer pour un extrême, car excès et déficit sont également mauvais, suivre toujours la voie moyenne, prendre une position moyenne ».

Bien plus, les appréciations générales que nous avons pu formuler, nous les considérons comme essentiellement relatives, sachant combien elles atteignent difficilement une réalité que nos mots eux-mêmes, sont impropres à exprimer et, nous souvenant de la parole d'un homme pourtant qualifié : « Je prétends connaître assez la Chine pour savoir que je n'en sais rien et que je ne puis rien en savoir. » (1).

Si la lecture de notre travail donne, de la Chine actuelle, quelques impressions défavorables, elles doivent être largement atténuées.

Sans aucun doute, la République chinoise a, à sa tête, des chefs de claire intelligence, de haute culture et aux

(1) *L'Enigme chinoise*, p. 1. Le Comte SFORZA a été ministre d'Italie en Chine et aussi ministre des Affaires étrangères d'Italie.

plus nobles aspirations ; mais ceux-ci sont appelés à une tâche écrasante. « Si on veut comparer les hommes d'Etat chinois et ceux de l'occident, il faut envisager ceux-ci aux prises avec les problèmes de l'Europe et non d'un seul pays ».

Un effort sérieux d'organisation, de législation, a déjà été fait et la Chine s'est résolument engagée dans la voie la plus nécessaire à son salut, qui est, suivant la formule heureuse de Wang Ching-wei, celle de la recherche de « l'unité par la reconstruction » Mais le travail à accomplir est immense. Il y a, véritablement, une nationalité en travail, dans des conditions délicates : « En Chine, tout s'est dissous d'un seul coup. La révolution de 1911, dans le même temps qu'elle ouvrait la Chine aux influences de l'Occident, a détruit l'Empire sans avoir rien à y substituer... La tragédie de la Chine moderne, c'est que le passage d'une civilisation à l'autre, ou mieux, l'interpénétration de deux civilisations, tâche extrêmement difficile et dangereuse, au lieu d'être entreprise dans des conditions politiques favorables, doit l'être au plus mauvais moment et dans les circonstances les plus contraires ». C'est là ce qui « explique tous les problèmes moraux, politiques, juridiques, techniques, qui se posent à la fois aux Chinois. Presque tout ce que nous leur reprochons, ou qui nous étonne, est dû à ce que la Chine se modernise, non pas comme le

Japon, par un processus d'évolution harmonieuse, mais dans les douleurs d'un nouvel enfantement. » (1).

Devant cette situation, l'attitude des Puissances, pour être correcte, doit être libérale.

S'il faut qu'elles prévoient encore des mesures de transition nécessaires à la sauvegarde de leurs droits légitimes, elles doivent cependant pardonner à la Chine ses erreurs passées (dans les moments troubles, n'est-ce pas, d'ailleurs, surtout le sang chinois qui a coulé?) et l'aider à devenir la grande Nation souveraine et organisée, qui serait, par ses qualités et ses ressources potentielles, d'un si grand effet pour la cause de la paix politique et de l'équilibre économique du monde.

Pour nous, les éléments favorables, à l'heure actuelle, l'emportent de beaucoup sur les autres.

Matériellement, la Chine est le pays le plus riche et le plus peuplé de la Terre. Malgré des difficultés intérieures et extérieures et des révolutions, son commerce et son industrie sont toujours allés croissants. Contrairement à ce qui se passerait dans nos pays d'Europe, la désorganisation n'a jamais été fatale et l'initiative privée a toujours suppléé à l'absence ou à la carence de la direction politique.

Moralement, nous pensons que si parfois on a pu trouver aux Chinois certaines attitudes critiquables,

(1) William MARTIN. — *Il faut comprendre la Chine*, p. 95.

celles-ci ne leur sont aucunement naturelles, mais résultent presque toujours de l'action même de l'Etranger. Ce qui domine toujours chez le Chinois, avec sa vive intelligence, - c'est sa franchise, sa loyauté, sa bienveillance, sa distinction, sa courtoisie, qualités issues du fond même de la race et d'une haute civilisation millénaire.

Ce sont des qualités humaines profondes, qui caractérisent la Chine éternelle et font qu'il n'y a pas dans ce pays de chaos véritable, mais simplement « des agitations superficielles, fâcheuses certes, qui imposent à la population des souffrances imméritées, mais qui n'atteignent pas le fond de son âme ». Dès lors, quelle sympathie ne doit-on pas avoir pour ce peuple intelligent, travailleur et pacifique, qui ne semble pas avoir tout le bonheur auquel ses grandes qualités lui donnent droit.

Les années qui viennent doivent voir un progrès dans la condition de la Chine et du peuple chinois.

Dans un ouvrage tout récent: *Il faut comprendre la Chine*, M. William Martin, après avoir examiné l'état de l'Europe d'après guerre, écrivait: « La Chine n'est ni dans une situation pire, ni dans une situation meilleure que l'Europe. Mais elle a des ressources, des possibilités de développement, une vitalité que l'Europe, fatiguée, ne possède plus. On étonnerait beaucoup de

gens, qui croient pouvoir porter sur le chaos chinois des jugements définitifs en leur disant que la Chine sera, peut-être, au cours des prochains siècles, l'un des grands centres de civilisation et de production du monde. C'est pourtant vrai — dans toute la mesure de certitude que peut posséder une prophétie ! » (1).

C'est ce que de nombreux indices permettent de penser et d'espérer.

Cet avenir meilleur, nous le souhaitons ardemment à la Chine, ce pays merveilleux, où nous avons eu le privilège de vivre des années heureuses et qui exerce sur notre esprit le plus puissant attrait.

(1) *Op. cit.*, p. 267.

Vu,

Le Président :

HAMEL.

Vu,

Le Doyen :

Edgard ALLIX.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER,

Le Recteur de l'Académie de Paris :

S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

- J. PERGAMENT. — The Diplomatic Quarter in Peking, its juristic nature. Peking, 1927.
- R. MOORE DUNCAN. — Peiping Municipality and the Diplomatic Quarter. Peiping, 1933.
- J. ESCARRA. — La Chine et le Droit international. Paris, 1931.
- Droits et intérêts étrangers en Chine. Paris, 1928.
- Le Régime des concessions étrangères en Chine. Paris, 1929.
- G. SOULIÉ DE MORANT. — Extraterritorialité et intérêts étrangers en Chine. Paris, 1925.
- W. W. WILLOUGHBY. — Foreign Rights and Interests in China. 2 vol. Baltimore, 1927.
- I. V. A. MAC MURRAY. — Treaties and agreements with and concerning China (1894-1917), 2 vol. New-York, 1921, et supplément (anonyme), 1929.
- DE LAPRADELLE. — La Question chinoise. Revue générale de droit international public, 1901-1902-1903.
- YOSHITOMI. — Les zones extraterritoriales soumises à l'administration étrangère en Chine. Revue générale de droit international public, 1927.
- L'affaire de la perquisition de l'ambassade soviétique à Pékin par les autorités chinoises. Revue générale de droit international public, 1928.
- H. CORDIER. — Histoire des relations de la Chine avec les Puissances occidentales (1860-1900), 3 vol., Paris, 1901-1902.
- G. MASPERO. — *La Chine*, 2 vol. Paris, 1925.
- H. CASSEVILLE. — Nankin contre Tokio (Chine, 1928-1933). — Pékin, ville éternelle. Paris, 1934.
- H. B. MORSE. — The International Relations of the Chinese Empire. 3 vol. Londres, 1910.

Délégation chinoise à la Conférence de la Paix. — Questions à résoudre soumises par la Chine à la Conférence. Paris, 1919.

P. WOU. — Histoire diplomatique de la Chine depuis 1919. La révision des traités sino-étrangers. Thèse, Bordeaux 1932.

J. BREDON. — Peking, a historical and intimate description of its chief places of interest. Shangai, 1922.

PUTNAM WEALE. — An indiscreet chronicle from the Pacific. New-York, 1922.

P. S. REINSH. — An American Diplomat in China. New-York, 1922.

Père R. JOÜON. — Géographie de la Chine, 1930.

F. LAUR. — Siège de Peking. Récits authentiques des assiégés. Paris, 1904-1905.

Comte SFORZA. — L'Enigme chinoise. Paris, 1928.

M. GRANET. — La civilisation chinoise. Paris, 1933.

— La pensée chinoise. Paris, 1934.

William MARTIN. — Il faut comprendre la Chine. Paris, 1935.

André DUBOSQ. — La Chine en face des Puissances. Paris, 1925.

— La Chine et le Pacifique. Paris, 1931.

Anciens élèves chinois de l'Ecole des sciences politiques:
La Chine et le monde (1925).

Le réveil national de la Chine (1928).

Collections de: L'Asie française.

La Politique de Pékin.

North China Herald.

L'Europe nouvelle.

FAUCHILLE. — Traité de Droit international public. 3 vol. Paris, 1921-1922.

LE FUR. — Précis de Droit international public. Paris, 1933.

LISZT. — Le Droit international; exposé systématique. Traduction de la 9^{me} édition allemande de 1913, par G. GIDEL. (Publication de la dotation Carnegie pour la paix internationale. Paris, 1928.)

R. GENET. — Traité de diplomatie et de droit diplomatique. Paris, 1931.

TABLE DES MATIERES

Introduction.	1
----------------------------	----------

PREMIERE PARTIE

APERÇU HISTORIQUE SOMMAIRE DES RELATIONS EXTERIEURES DE LA CHINE JUSQU'A L'AFFAIRE DES BOXEURS (1900-1901)	3
Chapitre premier. — Relations jusqu'à la guerre de l'opium.	7
Chapitre II. — L'époque des traités.....	17
Chapitre III. — 1865-1902. Réaction de la Chine contre les traités et resserrement de l'emprise étrangère.....	27
Chapitre IV. — Quelques détails sur les légations et le quartier diplomatique	42

DEUXIEME PARTIE

ANALYSE JURIDIQUE	49
Chapitre premier. — Base juridique.....	54
§ 1 ^{er} . — Protocole du 7 septembre 1901.....	54
§ 2. — Protocole du 13 juin 1904.....	56
Chapitre II. — Le Corps diplomatique.....	61
§ 1 ^{er} . — Généralités. — Rôle	61
§ 2. — L'unanimité des décisions	65
§ 3. — Tache difficile	72
Chapitre III. — Quartier spécialement réservé pour l'usage des légations et placé sous leur police exclusive.....	80
§ 1 ^{er} . — La nature du droit des Puissances....	80
§ 2. — L'« usage des légations » et « leur police exclusive »	88
§ 3. — L'administration	93

Chapitre IV. — La défense	101
§ 1 ^{er} . — Le « glacis »	101
§ 2. — Les gardes des légations	107
§ 3. — Quelques généralités sur les troupes étrangères en territoire chinois et sur la condition militaire internationale de la Chine	113
Chapitre V. — Les résidents chinois et le « droit d'asile »	122
§ 1 ^{er} . — Les résidents chinois	122
§ 2. — Le « droit d'asile »	127

TROISIEME PARTIE

SITUATION ET TENDANCES ACTUELLES	139
Chapitre premier. — La désunion des puissances et le quartier diplomatique	149
§ 1 ^{er} . — A la suite de la guerre, les Empires Centraux ont perdu leurs privilèges	149
§ 2. — L'action et la situation de l'U.R.S.S.	154
§ 3. — La situation de plus en plus anormale du Corps diplomatique	165
Chapitre II. — Nankin, nouvelle capitale de la Chine	172
§ 1 ^{er} . — Les raisons du changement de capitale..	173
§ 2. — La question du transfert des légations à Nankin	178
Conclusion	188
Bibliographie	204

CARTES

Carte des limites du quartier des légations (protocole de 1901).	49
Plan du quartier diplomatique	161

